

RELATÓRIO ANUAL DE FISCALIZAÇÃO

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (PMSP)

2023

RELATÓRIO ANUAL DE FISCALIZAÇÃO

EXERCÍCIO DE 2023

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (PMSP)

PREFEITO RICARDO NUNES

Relator:

Conselheiro Domingos Dissei

Secretário de Controle Externo:

Rafael Valverde Arantes

Coordenadores de Controle Externo:

Coordenadoria I – Gustavo Felipe Ripper C. T. de Souza

Coordenadoria II – Fredy Henrique Miller

Coordenadoria IV – Luiz Gustavo de Oliveira Vieira

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
1.1. Prestação de Contas	8
1.2. Destaques do exercício	9
2. ASPECTOS DE GESTÃO	14
2.1. Gestão Orçamentária	14
2.1.1. Plano Plurianual 2022-2025	15
2.1.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias 2023	19
2.1.3. Lei Orçamentária Anual (LOA) 2023	25
2.1.4. Receitas	28
2.1.5. Despesas	35
2.1.6. Resultado Orçamentário	49
2.2. Gestão Financeira	51
2.2.1. Evolução das Disponibilidades	52
2.2.2. Comparação dos recursos disponíveis com as obrigações de curto prazo	53
2.2.3. Análise por fontes de recursos	55
2.3. Gestão Fiscal	59
2.3.1. Análise do resultado primário e nominal	60
2.3.2. Relação de despesas correntes e receitas correntes	63
2.3.3. Demonstrativo da despesa com pessoal	65
2.3.4. Demonstrativo das Parcerias Público-Privada (PPP)	68
2.3.5. Repasses do IRRF ao FUNPREV	71
3. DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS	74
3.1. Consolidação	77
3.2. Notas Explicativas	80
3.3. Distorções Relevantes	83
3.4. Balanço Patrimonial	85
3.4.1. Caixa e Equivalentes	88
3.4.2. Créditos Tributários a Receber	91
3.4.3. Dívida Ativa	94
3.4.4. Investimentos	96
3.4.5. Imobilizado	97
3.4.6. Pessoal e Encargos	120
3.4.7. Fornecedores e Contas a Pagar	138
3.4.8. Provisões	142
3.4.9. Depósitos Judiciais	146
3.4.10. Precatórios Judiciais	152
3.4.11. Passivo Atuarial	161
3.5. Demonstração das Variações Patrimoniais	165
3.5.1. Transferências Concedidas e Recebidas	169
3.6. Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido	177
3.7. Balanço Financeiro	178
3.8. Demonstração dos Fluxos de Caixa	180
3.9. Balanço Orçamentário	184
3.9.1. Análises de outros aspectos orçamentários	186

4. ASPECTOS DE CONFORMIDADE	193
4.1. Gastos com Educação	193
4.2. Gastos com Saúde	205
4.3. Créditos Adicionais	213
4.4. Transferências Especiais	218
4.5. Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (SIAFIC)	223
4.6. Fontes de Recursos	225
4.7. Desvinculação de Recursos	229
4.8. Transferências ao Legislativo	229
4.9. Renúncias de Receitas	230
4.10. Conformidade de Precatórios Judiciais	234
5. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO	244
5.1. Propostas de Determinações	244
5.2. Propostas de Recomendações	253
5.3. Propostas de Ciência	258
6. DETERMINAÇÕES DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	263
7. QUADRO DE FISCALIZAÇÕES QUE SUBSIDIARAM O RAF 2023	282

QUADRO DE SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AHM	Autarquia Hospitalar Municipal
AMLURB	Autoridade Municipal de Limpeza Urbana
ANP	Agência Nacional do Petróleo
Atricon	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
BF	Balanço Financeiro
BO	Balanço Orçamentário
BP	Balanço Patrimonial
CCONF/SUCON	Câmara Técnica de Normas Contábeis e de Demonstrativos Fiscais da Federação
CEI	Centro de Educação Infantil
CEPAC	Certificado de Potencial Adicional de Construção
CEU	Centros Educacionais Unificados
CF	Constituição Federal
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
CGM	Controladoria Geral do Município
CMSP	Câmara Municipal de São Paulo
COGEP	Coordenadoria de gestão de pessoas
COHAB-SP	Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo
COPLAN	Coordenadoria de Planejamento da Secretaria Municipal da Fazenda
COVID-19	“Coronavirus Disease”
DA	Detalhamento da ação
DCASP	Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público
DCL	Dívida Consolidada Líquida
Decon	Departamento de Contadoria
Depac	Departamento de Atendimento, Arrecadação e Cobrança
DFC	Demonstração dos Fluxos de Caixa
Dicar	Divisão de Previsão e Controle de Arrecadação
Dicon	Divisão de Contabilidade
Digir	Divisão de Contabilidade de Receitas e de Imposto de Renda
DMPL	Demonstração das mutações do patrimônio líquido
DOC	Diário Oficial da Cidade
DOCC	Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado
DRD	Demonstrativo das Receitas e Despesas
DVP	Demonstração das Variações Patrimoniais
EMEF	Escola Municipal de Ensino Fundamental
EMEI	Escola Municipal de Educação Infantil
FECAM	Fundo Especial de Despesa da Câmara
FEDTCMSP	Fundo Especial de Despesa do Tribunal de Contas do Município de São Paulo
FIA	Fundação Instituto de Administração
FMH	Fundo Municipal de Habitação
FMLU	Fundo Municipal de Limpeza Urbana
FMS	Fundo Municipal de Saúde
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPETC	Fundação Paulistana de Educação, Tecnologia e Cultura
FR	Fonte de Recurso
FTMSP	Fundação Theatro Municipal de São Paulo
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Funfin	Fundo Financeiro

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
FUNPREV	Fundo Previdenciário
HSPM	Hospital do Servidor Público Municipal
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IN RFB	Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil
IPC	Instruções de Procedimentos Contábeis
IPC FIPE	Índice de Preços ao Consumidor da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Ampliado
IPREM	Instituto de Previdência Municipal de São Paulo
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre a propriedade de veículos automotores
IR	Imposto de Renda
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ISS	Imposto Sobre Serviços
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
IVVC	Imposto Sobre Vendas A Varejo De Combustíveis Líquidos E Gasosos
JOF	Junta Orçamentário-Financeira
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LF	Lei Federal
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOMSP	Lei Orgânica do Município de São Paulo
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MCE	Módulo de Controle Externo
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MDF	Manual de Demonstrativos Fiscais
MIP	Manual de Instrução de Pleitos
NBC TSP	Norma Brasileira de Contabilidade Técnica do Setor Público
NBC TSP EC	Norma Brasileira de Contabilidade Técnica do Setor Público Estrutura Conceitual
ND	Natureza da despesa
NIC	Multas por não indicação de condutores
OAE	Obras de Arte Especiais
OFSS	Orçamento Fiscal e da Seguridade Social
PAF	Plano Anual de Fiscalização
PCASP	Plano de Contas Aplicado ao Setor Público
PDE	Plano Diretor Estratégico
PdM	Programa de Metas
PGFN	Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
PGM	Procuradoria Geral do Município de São Paulo
PIPCP	Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais
PL	Projeto de Lei
PLDO	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentária
PLOA	Projeto de Lei do Orçamentária Anual
PMSP	Prefeitura do Município de São Paulo
PPA	Plano Plurianual
PPP	Parcerias Público-Privadas
RAF	Relatório de Anual de Fiscalização
RCL	Receita Corrente Líquida
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RGPS	Regime Geral da Previdência Social

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
RP	Restos a Pagar
RPNP	Restos a Pagar Não Processados
RPP	Restos a Pagar Processados
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
SEGES	Secretaria Municipal de Gestão
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
Selic	Sistema Especial de Liquidação e Custódia
SEPEP	Secretaria Executiva de Planejamento e Entregas Prioritárias da Secretaria de Governo Municipal
SF	Secretaria Municipal da Fazenda
SFMSP	Serviço Funerário do Município de São Paulo
SGM	Secretaria do Governo Municipal
SIATIC	Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle
SIJ - d	Sistema Integrado de Ações Judiciais Digital
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
SMIT	Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia
SOF	Sistema Orçamentário e Financeiro
SP Cine	Empresa de Cinema e Audiovisual de São Paulo
SP Parcerias	São Paulo Parcerias
SP Regula	Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo
SPTrans	São Paulo Transporte
SP Turismo	São Paulo Turismo
SP Urbanismo	São Paulo Urbanismo
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUPOM	Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal
SUS	Sistema Único De Saúde
Sutem	Subsecretaria do Tesouro Municipal
TCESP	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
TCMSP	Tribunal de Contas do Município de São Paulo
TJSP	Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
VPA	Variação Patrimonial Aumentativa
VPD	Variação Patrimonial Diminutiva
VVR	Valor Venal de Referência

1. INTRODUÇÃO

Este Relatório Anual de Fiscalização (RAF) consolida as análises e conclusões da Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP)¹ acerca dos resultados financeiros, orçamentários, patrimoniais e fiscais alcançados pelo Poder Executivo do Município de São Paulo no ano de 2023, integrantes da prestação de contas do referido período apresentada pelo Prefeito Municipal, visando subsidiar a emissão do parecer prévio pelo Pleno da Corte de Contas, nos termos do Inciso I, art. 48 da Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOMSP)².

1.1. Prestação de Contas

O balanço geral de 2023 do Município de São Paulo, composto de dois arquivos em formato digital³, foi protocolado neste TCMSP em 26.03.24, em atendimento ao disposto no inciso XI, art. 69 da LOMSP⁴, contemplando a seguinte estrutura:

Quadro 01 - Estrutura da prestação de contas de 2023 protocolada no TCMSP em formato digital

Volume	Capítulos	Páginas
Parte I (peça 2)	Demonstrações Contábeis Consolidadas – Adm. Direta e Indireta	5/84
	Relatório Técnico do Balanço Geral	85/950
Parte II (peça 3)	Demonstrações Contábeis PMSP	1/520

Fonte: Processo eTCM 004572/2024.

Além dos volumes principais, diversos outros relatórios contábeis integraram a prestação de contas protocolada pela Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP)⁵.

¹ Processos eTCM 013989/2023 (demonstrações contábeis do exercício financeiro de 2023), 000668/2024 (acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e fiscal), 010261/2023 (Plano Plurianual 2022-2025), 007331/2022 (Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias 2023), 015546/2022 (Projeto de Lei Orçamentária Anual 2023), 000669/2024 (cumprimento do limite mínimo constitucional com educação) e 000978/2024 (cumprimento do limite mínimo legal com saúde).

² 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.

³ [TCMSP recebe Balanço das Contas do Executivo em 2023 - Tribunal de Contas do Município de São Paulo](#). Acesso em 15.04.24.

⁴ 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;
⁵ 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 2023 e outros anexos exigidos pela Lei Federal 4.320/64.

As demonstrações contábeis consolidadas de 2023 foram publicadas na edição 43 do Diário Oficial da Cidade de São Paulo (DOC) de 20.02.24 e também foram disponibilizadas na página da internet da Secretaria Municipal da Fazenda (SF)⁶.

1.2. Destaques do exercício

Em 2023, as receitas arrecadadas pelo Poder Executivo Consolidado⁷, sem considerar receitas intraorçamentárias⁸, somaram R\$ 89,8 bilhões⁹, com destaque para o aumento das receitas de impostos, principalmente, o Imposto Sobre Serviços De Qualquer Natureza (ISS). Já do lado das despesas, os empenhos somaram R\$ 95,2 bilhões¹⁰, com destaque para o aumento dos investimentos e de “outras despesas correntes” (aumentos de despesas com contratos de gestão, prestação de serviços diretos de saúde, alimentação escolar, compensações tarifárias e outros serviços de terceiros). Com isso, pela primeira vez nos últimos 5 anos, o resultado orçamentário foi negativo (deficit de R\$ 5,4 bilhões¹¹).

Na análise por funções de governo, os destaques ficaram para as funções Habitação e Urbanismo, com o aumento de mais de 400% dos gastos com pavimentação e recapeamento de vias, em comparação a 2022, e o início do PODE ENTRAR, programa desenvolvido para ampliar e facilitar o acesso ao sistema habitacional do município.

⁶ <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/fazenda/contaspublicas/index.php?p=34761>. Acesso em 10.04.24.

⁷ Quando mencionamos, neste relatório, que a parte responsável é o “Poder Executivo Consolidado”, ou apenas “Poder Executivo”, isso significa o somatório das seguintes empresas com fechamento contábil (total de 17):

- Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP);
- Empresa de Cinema e Audiovisual de São Paulo (SP Cine);
- Hospital do Servidor Público Municipal (HSPM);
- Instituto de Previdência Municipal de São Paulo (IPREM);
- Serviço Funerário do Município de São Paulo (SFMS - em fase de extinção);
- Agência Reg. de Serv. Públicos do Mun. de São Paulo (SP Regula);
- Fundo Previdenciário (FUNPREV);
- Fundo Financeiro (FUNFIN);
- Autarquia Hospitalar Municipal (AHM – encerrada);
- Autoridade Municipal de Limpeza Urbana (AMLURB – encerrada);
- Fundação Paulistana de Educ. Tecnologia e Cultura (FPETC);
- São Paulo Turismo (SP Turismo);
- São Paulo Urbanismo (SP Urbanismo);
- Fundo Municipal de Limpeza Urbana (FMLU);
- Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP);
- Fundação Theatro Municipal de São Paulo (FTMSP);
- Fundo Municipal de Habitação (FMH).

⁸ Excluídas por estarem distorcidas pela ausência de eliminação nas demonstrações consolidadas do Poder Executivo, conforme relato do subitem 3.1.1 deste RAF.

⁹ A arrecadação, considerando também as receitas intraorçamentárias, foi de R\$ 100,5 bilhões.

¹⁰ Excluídas as despesas com modalidade de aplicação “91 - Apl.Dir.Dec.Op. entre Órgãos,Fundos e Ent.Int.Orç.Fiscal e Seg.Social” (despesas intraorçamentárias). Os empenhos, considerando as despesas intraorçamentárias, somaram R\$ 105,7 bilhões.

¹¹ O resultado apresentado no Balanço Orçamentário do Poder Executivo foi um deficit de R\$ 5,2 bilhões, pois inclui receitas e despesas intraorçamentárias.

Outro destaque importante da gestão orçamentária foi com relação à função Previdência Social. Com a reforma previdenciária municipal – que culminou no aumento das alíquotas previdenciárias tanto do servidor quanto patronais, conjugado com a destinação periódica do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) para o Fundo Previdenciário (FUNPREV), o Município de São Paulo conseguiu reduzir substancialmente o deficit financeiro da previdência em 2023.

Com relação à gestão financeira, os recursos em caixa e equivalentes de caixa somaram R\$ 30 bilhões ao final do exercício, representando uma queda real de 7,2% em relação ao ano anterior. O destaque ficou para a quebra da tendência de alta dos recursos livres¹², que caíram 29,6%, em termos reais, para R\$ 12,4 bilhões. Enquanto isso, os recursos vinculados aumentaram 19,5%, em termos reais, para R\$ 17,6 bilhões. Ao realizar o confronto entre os valores em caixa e as obrigações de curto prazo, os recursos livres são suficientes para arcar com as obrigações de curto prazo, restando um excedente de R\$ 3,1 bilhões em 31.12.23.

A queda nos recursos livres foi causada por um crescimento real de 16,9% nas saídas de recursos da fonte 00 (principal fonte de recursos utilizada pelo Poder Executivo Consolidado e que representa os recursos não vinculados, *i.e.*, recursos de livre destinação), com destaques para os aumentos reais: de 16,4% em outras despesas correntes pagas, de 126,6% dos investimentos pagos e de 83,1% nos restos a pagar não processados pagos durante o exercício.

Com relação à gestão fiscal, em linha com o observado na gestão orçamentária e financeira, merece destaque a reversão dos sucessivos superávits primários. Durante os últimos exercícios (2019 a 2022), o Município vinha obtendo resultados primários positivos. A situação mudou em 2023, passando a um deficit primário de R\$ 8,1 bilhões, bem próximo à meta fiscal revisada¹³, com as despesas crescendo significativamente mais do que as receitas.

Os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal foram cumpridos, com algumas ressalvas relatadas, com destaque para a subestimação das despesas de pessoal do Poder Executivo Consolidado, divulgadas no Demonstrativo da Despesa de Pessoal - Anexo I do Relatório de Gestão Fiscal

¹² Os recursos livres vinham subindo todos os anos, em termos reais, de 2019 a 2022, mas em 2023 apresentaram queda real de 29,6%, voltando ao patamar de 2020 (em termos reais).

¹³ A meta de resultado primário foi alterada em duas ocasiões: (i) quando da edição da LDO 2024, que alterou a meta inicial de R\$ 4,26 bilhões negativos para R\$ 7,42 bilhões negativos; e (ii) na LOA 2024, alterando a meta para R\$ 9,63 bilhões negativos.

(RGF), devido à ausência de valores na linha “Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização ou de Contratação de Forma Indireta” (§ 1º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, LRF).

Nessa seara, destaca-se o aumento de 7,3%, em relação a 2022, dos valores repassados às instituições privadas sem fins lucrativos que atuam na função de governo Saúde. Em 2023, R\$ 12,8 bilhões do orçamento da Secretaria de Saúde foram executados por meio dessas entidades, enquanto R\$ 6,8 bilhões foram diretamente aplicados pela pasta.

Em relação aos limites mínimos com Educação, os percentuais de aplicação constantes do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (DRD-MDE) publicado divergiram dos valores apurados pela Auditoria, sofrendo redução na aplicação do previsto no art. 212 da Constituição Federal (25%) de 27,05% (DRD-MDE publicado) para 26,64%, e do previsto no art. 208 da Lei Orgânica do Município de São Paulo (31%) de 35,26% (DRD-MDE publicado) para 34,86%.

Quanto aos gastos com Saúde, consideradas as despesas empenhadas no exercício de 2023, correspondem a 23,29% das receitas que compõem a base de cálculo, estando, portanto, acima do mínimo exigido de 15% previsto no art. 7º da Lei Complementar 141/12.

No que concerne às informações reproduzidas nas demonstrações contábeis de 2023 do Poder Executivo Municipal, os testes de auditoria revelaram a existência de distorções relevantes e generalizadas de valor, classificação e divulgação, que afetam negativamente as percepções dos usuários sobre os números do referido período.

Parte dessas distorções foi corrigida pela Secretaria Municipal da Fazenda, tomando por base a comunicação procedida pela auditoria do TCMSP nos autos do eTCM 013989/2023. Entre as correções efetuadas, destacam-se: a correção dos registros indevidos em contas de Fornecedores de repasses a entidades do terceiro setor, no montante de R\$ 19,4 bilhões; a segregação dos registros contábeis provenientes da folha de pagamento em relação ao regime a que os servidores estão vinculados (Regime Próprio de Previdência social / Regime Geral de Previdência Social), no valor de R\$ 564,7 milhões; e a correção do passivo de precatórios em relação à superavaliação de atualização monetária no valor de R\$ 168,0 milhões.

Contudo, outras distorções significativas perduraram, com destaque, no que se refere aos bens e direitos, para a omissão de reconhecimento de créditos tributários a receber, da ordem de R\$ 6,1 bilhões, o que também afeta as variações patrimoniais aumentativas (VPA) do período; e o registro de gastos ativáveis em variação patrimonial diminutiva (VPD), referentes a obras e aquisição de imóveis, no valor de R\$ 6,0 bilhões.

Em relação às obrigações, houve registro a maior de R\$ 66,6 bilhões referentes à cobertura do deficit atuarial oriundo do montante do IRRF, a ser repassado ao Instituto de Previdência Municipal de São Paulo (IPREM) ao longo de vários exercícios, em passivo circulante. Ainda, houve a ausência de registro contábil dos passivos de prazo ou valor incerto (as provisões), estimadas pela Procuradoria Geral do Município em R\$ 5 bilhões, e superavaliação dos montantes contabilizados em precatórios em R\$ 6,3 bilhões, constituindo fatores para a redução da qualidade informacional sobre os efetivos compromissos já contraídos pela Prefeitura até o término do período auditado.

No tocante às VPD, constatou-se que o IPREM utiliza de metodologia indevida para o cálculo da atualização monetária dos precatórios vencidos, gerando superavaliação de R\$ 2,9 bilhões.

Além das distorções de valor, diversas outras incorreções associadas à classificação dos fenômenos econômicos e/ou orçamentários foram detectadas nos exames procedidos pelo TCMSP.

Em relação aos requisitos legais e regulatórios, verificou-se que apenas 3,17% do repasse total da União por meio de transferências especiais ("Emendas PIX") foram registradas orçamentariamente. Além disso, ainda em relação às Emendas PIX, não foi divulgado o plano de aplicação dos R\$ 23,2 milhões recebidos no exercício.

Adicionalmente, constatou-se que o Sistema de Orçamento e Finanças (SOF) não atende aos requisitos mínimos de qualidade estabelecidos pelo Decreto Federal 10.540/20 e, ainda, não foram observadas as diretrizes municipais relacionadas à renúncia de receita (as quais alcançaram R\$ 26,2 bilhões em 2023), quanto ao acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários concedidos, com base em indicadores de eficiência, eficácia e efetividade.

Por fim, do ponto de vista orçamentário, destaca-se a realização de despesas que excederam os créditos orçamentários ou adicionais no exercício de 2022 referentes aos valores de rendimentos dos precatórios, infringindo o art. 167, inciso II da Constituição Federal, o que acarretou a realização de despesas sem o prévio empenho e empenhadas em dotação distinta de despesas de exercícios anteriores em 2023, infringindo os arts. 60 e 37 da Lei Federal 4.320/64, respectivamente.

Também constituiu infringência ao art. 167, inciso II da Constituição Federal o registro de R\$ 1,3 bilhão a pagar a fornecedores sem cobertura orçamentária ao longo do exercício de 2023.

Os descumprimentos da estrutura de relatório financeiro aplicável e do marco regulatório vigente culminaram na modificação da opinião da auditoria sobre as demonstrações contábeis de 2023, tal como consignado no processo eTCM 013989/2023.

2. ASPECTOS DE GESTÃO

2.1. Gestão Orçamentária

A receita e a despesa orçamentárias assumem, na Administração Pública, fundamental importância, pois representam o montante que o Estado se apropria da sociedade por intermédio da tributação e a sua contrapartida aos cidadãos por meio da geração de bens e serviços. Também se torna importante em face de situações legais específicas, como a distribuição e destinação da receita entre as esferas governamentais e o cumprimento dos limites legais para a realização de despesas, impostos pela Lei Complementar 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

É relevante destacar que a relação entre a receita e a despesa é fundamental para o processo orçamentário, visto que a previsão da receita dimensiona a capacidade governamental em autorizar a despesa, entendendo a receita orçamentária como o mecanismo de financiamento do Estado, sendo considerada também a decorrente de operações de crédito. Além disso, de acordo com o art. 9º da LRF, a arrecadação é instrumento condicionante da execução orçamentária da despesa.

O conhecimento dos aspectos relacionados à receita e à despesa no âmbito do setor público, principalmente diante da LRF, é de suma importância, pois contribui para a transparência das contas públicas e para o fornecimento de informações de melhor qualidade aos diversos usuários. Assim, é possível realizar análises acerca da carga tributária suportada pelos diversos segmentos da sociedade, além de permitir a avaliação da programação da despesa pública e do equilíbrio fiscal das contas públicas¹⁴.

A gestão orçamentária, por sua vez, compreende o registro e a evidenciação do orçamento público, tanto em relação ao planejamento quanto à execução. Os registros de natureza orçamentária são a base para a elaboração de diversos relatórios fiscais, além do próprio Balanço Orçamentário. No orçamento consolidado do Poder Executivo municipal para o ano de

¹⁴ MCASP 9ª ed., parte I, item 1.

2023, foram previstas receitas e fixadas as respectivas despesas no valor de R\$ 94,4 bilhões¹⁵.

2.1.1. Plano Plurianual 2022-2025

O Plano Plurianual (PPA) estabelece de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas, quantificados física e financeiramente, dos programas da administração direta e indireta para um período de quatro anos. Esse período se inicia no segundo ano de mandato e se encerra no primeiro ano do mandato seguinte, sendo sua execução anual definida conforme orientações editadas pela LDO e recursos previstos pela LOA.

O PPA vigente se refere ao período de 2022 a 2025, cuja Lei é a 17.729/21, promulgada em 28.12.21¹⁶, inicialmente como Projeto de Lei (PL) 676/2021, apresentado pelo Executivo, sob a coordenação da Coordenadoria de Planejamento da Secretaria Municipal da Fazenda (Coplan/SF), havendo 72 emendas¹⁷ dos Senhores Vereadores ao texto finalmente promulgado.

O PPA 2022-2025, enquanto da sua elaboração, teve como atores múltiplas secretarias e participantes, tratando-se, assim, de desenvolvimento conjunto, embora a consolidação e a coordenação do documento para apresentação do Projeto de Lei tenham sido conduzidas pela Coplan.

É preciso citar as diversas peças que fizeram parte da elaboração do PPA enquanto instrumentos de planejamento que nortearam as ações do governo para o quadriênio: o Programa de Metas¹⁸ (PdM) e a Agenda 2030, organizados pela Secretaria Executiva de Planejamento e Entregas Prioritárias da Secretaria de Governo Municipal (SEPEP/SGM). Pode-se afirmar que ambos tiveram papel de grande influência no PPA, uma vez que, dos 503 indicadores que constam no PPA 2022-2025, há 171 indicadores derivados dessas fontes.

Os testes realizados pela equipe de auditoria com foco na conformidade do PPA possibilitaram identificar achados relevantes, destacados a seguir.

¹⁵ Inclui receitas/despesas intraorçamentárias.

¹⁶ Publicado no DOC de 29.01.22.

¹⁷ Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/emenda/EPL0676-2021-1A72.pdf>. Acesso em 23.04.24.

¹⁸ O PdM foi analisado no eTCM 007528/2021.

2.1.1.1. Automatismo de modificações do PPA por meio da LOA

O texto da Lei 17.729/21 (PPA 2022-2025) estabelece um automatismo de modificações por meio das leis orçamentárias anuais por efeito de seu art. 3º, §§ 1º e 6º, não havendo limites de alterações de valores, investimentos, ações e programas. Esse automatismo legal enfraquece o PPA como instrumento de planejamento orçamentário.

O § 1º do art. 3º da Lei do PPA 2022-2025 dispõe que as estimativas de valores de despesas constantes dos anexos desta Lei foram fixadas de modo a conferir consistência ao Plano Plurianual, não se constituindo em obrigatoriedade ou limites à programação das despesas nas leis orçamentárias anuais, contrastando com o § 3º do mesmo artigo que dispõe que as leis orçamentárias anuais, para o período 2022-2025, devem ser compatíveis com os programas e metas constantes da Lei do PPA 2022-2025.

Por sua vez, o art. 137, §1º da LOMSP estabelece que a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá metas da administração pública municipal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Enfraquecendo esse dispositivo, o § 6º do art. 3º da Lei 17.729/21 dispõe que as leis orçamentárias anuais e seus anexos poderão criar, alterar ou excluir ações orçamentárias para o ano de sua vigência.

Assim, o texto da Lei 17.729/21 estabelece que eventuais inclusões, alterações e exclusões de ações orçamentárias e respectivos valores previstos no PPA 2022-2025 são autorizadas por efeito do art. 3º, § 6º, bem como as estimativas de valores de receitas e de despesas constantes dos anexos do PPA, assim como suas metas físicas, não se constituindo em obrigatoriedade ou limites à programação das despesas nas leis orçamentárias anuais em razão do art. 3º, § 1º.

Em resposta ao apontamento da auditoria, a SF aduz que a lei outorga às leis orçamentárias anuais a prerrogativa de alterar a peça orçamentária de médio prazo para que esta possa ser adaptada às novas necessidades e condicionalidades da execução orçamentária, e que, se isso não fosse possível, poderia haver demasiada rigidez que comprometeria a consecução de políticas públicas. Contudo, a Lei Federal 13.971/2019 (Lei do PPA 2019-2023 do Governo Federal) é uma contraposição de referência, tendo em vista que ela estabeleceu um limite de 25% para alterações estritas a investimentos, podendo ser considerada um *benchmark*.

Desta maneira, recomenda-se à SF, quando do encaminhamento do Projeto de Lei do próximo PPA, que avalie a sugestão de determinar um limite de alteração das ações e programas do PPA com vistas a prover ao programa maior efetividade como instrumento de planejamento.

2.1.1.2. Consistência das metas do Plano Diretor Estratégico com o PPA

O art. 2º da Lei do PPA 2022-2025 estabelece que os programas constantes no PPA devem estar em consonância com o Plano Diretor Estratégico (PDE) vigente, além do PdM e Agenda 2030. Contudo, nos testes de auditoria, foi detectado que não era possível afirmar que os programas do PPA estão em consonância com as metas do Plano Diretor Estratégico vigente, considerando a inexistência de relatórios e informações referentes à vinculação entre os programas¹⁹.

A Supom informou que a relação entre metas do PDE e programas do PPA não é explicitamente apontada na Lei do PPA 2022-2025 ou em anexo próprio, como acontece no Anexo IV da Lei do PPA para a Agenda Municipal 2030 e o PdM, em que há correlação explícita e identificada das metas entre os instrumentos.

Como não é possível identificar a conexão entre as metas do PDE com PPA, recomenda-se à SF que avalie a sugestão de indexar as metas do PDE com PPA quando da elaboração do próximo ciclo do Projeto de Lei do PPA, com vistas a prover maior transparência e integração entre os instrumentos.

2.1.1.3. Ausência de prazo para as unidades orçamentárias inserirem o Detalhamento da Ação no sistema SOF

A Lei do PPA 2022-2025, no seu art. 5º, dispõe que a PMSP adotará um índice de distribuição territorial do orçamento público, composto por indicadores das dimensões de vulnerabilidade social, infraestrutura urbana e demografia, de forma regionalizada no território do Município de São Paulo.

¹⁹ Diferentemente do PdM e da Agenda 2030, em que foi possível verificar a completa correspondência das metas.

O DM 62.147/23, em seus arts. 36 e 37, fixa normas referentes à apuração do referido índice e à operacionalização da regionalização do orçamento por meio do Detalhamento da ação (DA) registrado no Sistema de Orçamento e Finanças (SOF).

Não há, todavia, legislação que limite o prazo de inserção do Detalhamento da Ação nas despesas liquidadas, o que dificulta o cumprimento do art. 36 do referido Decreto Municipal e o mapeamento pela Secretaria Municipal da Fazenda da regionalização dos gastos públicos com base nas informações do sistema SOF. Das 56 unidades orçamentárias que liquidaram despesas com investimento em 2023 (janeiro a julho), apenas 15 registraram o DA de forma integral na liquidação.

Em resposta ao apontamento da auditoria, SF sinalizou que estão em estudo medidas de aprimoramento da regionalização e de seu monitoramento, inclusive com o estabelecimento de prazo para preenchimento no sistema, de modo que a informação esteja disponível de forma mais tempestiva. Contudo, até 12.01.24, não havia informação se efetivamente houve implementação de prazo.

Dessa maneira, recomenda-se à SF que estabeleça um prazo limite para as unidades orçamentárias efetuarem o registro do Detalhamento da Ação no sistema SOF com vistas a proporcionar melhor mapeamento da despesa regionalizada.

2.1.1.4. Atualização do PPA

A LOA de 2023 (elaborada em 2022) promoveu alterações de valores e ações em relação aos previstos quando da edição do PPA (elaborado em 2021). Os valores orçados na LOA de 2023 em relação aos previstos no PPA aumentaram em 12,3%. No entanto, observou-se que não foi divulgado o PPA atualizado no site do orçamento de SF.

Dessa maneira, recomenda-se à SF que publique o PPA atualizado em seu site com as informações sobre alterações promovidas pelas LOAs, quando da promulgação do respectivo projeto de Lei, bem como com as novas ações inseridas, com vistas a manter o PPA revisado e atualizado.

2.1.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias 2023

O Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO 277/22) para o exercício de 2023 foi encaminhado pelo Poder Executivo à Câmara Municipal de São Paulo em 14.04.22 e atendeu ao estabelecido no inciso I do § 6º do artigo 138 da Lei Orgânica do Município.

A Lei Municipal 17.839/22 (LDO 2023) foi publicada em 21.07.22, após aprovação do projeto (PL 277/22) pela Câmara Municipal de São Paulo.

A análise do projeto da LDO 2023 elencou diversos apontamentos que foram mantidos após a publicação da referida lei, os quais serão detalhados a seguir.

2.1.2.1. Autorização para abertura de créditos adicionais

Constaram do texto principal do PLDO de 2023 os artigos 40²⁰ e 41²¹, que trataram sobre autorizações para a efetivação de alterações orçamentárias. O limite proposto no texto encaminhado pela PMSP para a abertura de créditos adicionais suplementares foi de 10% do total da despesa fixada na LOA de 2023, ressalvadas as exceções dispostas no § 4º do art. 40.

Essa forma de autorização vem sendo questionada pela Auditoria do TCMSP, pois as exceções, habitualmente previstas na LOA, culminam por retirar a eficácia do referido limite de 10%.

A análise das exceções na aplicação do limite de créditos adicionais é tratada no subitem **2.1.3.1**, em que é feita uma recomendação para que seja reavaliado o rol de exceções previstas para o próximo projeto de lei orçamentária.

²⁰ PL 277/22, art. 40. Observadas as normas de controle e acompanhamento da execução orçamentária, e com a finalidade de facilitar o cumprimento da programação aprovada na Lei Orçamentária Anual, fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos adicionais, devidamente justificados, nos termos dos arts. 42, 43 e 44 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, para a Administração Direta, Indireta e seus Fundos Especiais, observado, em relação aos créditos adicionais suplementares, o limite de 10% (dez por cento) do total da despesa fixada na Lei Orçamentária Anual de 2023.

²¹ PL 277/22, art. 41. Ficam a Mesa da Câmara Municipal de São Paulo e o Tribunal de Contas do Município de São Paulo, observadas as normas de controle e acompanhamento da execução orçamentária, com a finalidade de facilitar o cumprimento da programação aprovada na Lei Orçamentária Anual de 2023, autorizados a suplementar, mediante ato próprio, sem onerar o limite estabelecido no art. 40 desta Lei, as dotações dos respectivos Órgãos e Fundos Especiais, desde que os recursos para cobertura sejam provenientes de anulação total ou parcial de dotações orçamentárias no âmbito de cada entidade, conforme estabelece o inciso II do art. 27 da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Em relação especificamente ao PLDO 2023, a despeito da ineficácia do limite, os artigos 40 e 41 trataram indevidamente dos referidos créditos, que, por força de dispositivo constitucional, devem ser tratados junto à LOA.

A análise conjunta da CF/88 e da LF 4.320/64 demonstra que a LDO não é o instrumento apropriado para se tratar de autorização para créditos adicionais suplementares²². Tanto a CF, quanto a mencionada Lei Federal, remetem a questão dos créditos suplementares para a Lei Orçamentária (LOA) pela própria lógica do planejamento do orçamento público.

Em resposta ao apontamento da auditoria, a PMSP manifestou entendimento de que a Constituição, ao abrir a possibilidade de inclusão na lei orçamentária de autorização para abertura de créditos adicionais suplementares como uma exceção ao princípio da exclusividade, não proibiu tal inclusão em outro veículo, ou seja, não seria só na lei orçamentária que a autorização para a abertura de créditos adicionais suplementares poderia ser tratada. O que não seria possível, em seu entendimento, é tratar da autorização de abertura de todos os tipos de créditos adicionais na lei orçamentária.

Em que pesem os argumentos apresentados, durante as discussões que envolveram o PLDO, não há detalhamento suficiente das ações orçamentárias que possibilite um adequado escrutínio pelo Parlamento sobre como, onde e em quais valores se pretende alocar os recursos previstos para o ano vindouro.

Dessa maneira, recomenda-se à Secretaria Municipal da Fazenda que avalie a sugestão de deixar de tratar, no próximo PLDO, dos limites de abertura de créditos adicionais, com vistas a abordar a matéria em fase de PLOA, onde há oportunidade de se tratar com maior precisão orçamentária a necessidade para aumentos e supressões dos recursos que financiam as políticas públicas.

²² Constituição Federal de 1988, Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...] III - os orçamentos anuais;

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Lei Federal 4.320/64, Art. 7º A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:

I - Abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas as disposições do artigo 43.

2.1.2.2. Projetos em andamento

Nos termos do art. 45 da LRF²³, a LDO apenas permitirá a inclusão de novos projetos na LOA após adequadamente atendidos os que já estejam em execução.

Para verificação do atendimento à LRF, a PMSP divulga a relação dos projetos orçamentários em andamento que constaram no PLDO de 2023 em seu Anexo III – Metas e Prioridades. Tal relação foi composta, atendendo ao critério estabelecido pela Secretaria Executiva de Planejamento e Entregas Prioritárias da Secretaria de Governo Municipal (SGM/SEPEP), por aqueles projetos para os quais houve empenho emitido em 2021 e que permaneceram no orçamento de 2022.

No entanto, se um projeto se encerrou em 2022, mesmo com empenho em 2021, não faria sentido garantir dotação orçamentária no PLOA para 2023. Da mesma forma, um projeto sem empenho em 2021, mas que estivesse em andamento em 2022, não integraria a lista.

Exemplifica-se citando o maior projeto de investimento no PPA 2022-2025: o “Programa Pode Entrar” (código 3340), para o qual a previsão de execução era de R\$ 1,2 bilhão todos os anos entre 2022 e 2025, envolvendo todas as regiões da cidade de São Paulo. Em 12.05.22, a SF realizou uma chamada pública visando a contratação de operação de crédito de R\$ 1,2 bilhão, destinada a intervenções na área habitacional, em sede do “Programa Pode Entrar”. Logo, o projeto ainda estava em andamento em 2022, apesar de não ter havido empenho para sua execução em 2021 no SOF, o que mostra a inadequação do critério adotado no Anexo III do PLDO 2023.

Adicionalmente, dada a necessidade de compatibilidade entre os instrumentos de planejamento, verificou-se se as ações integrantes do PPA 2022-2025, especificamente aquelas concernentes a 2023, integraram o PLDO 2023. A análise da lista de projetos do Anexo III do PLDO possibilitou identificar 7 projetos que estavam no PPA sem previsão de investimento em 2023²⁴. Ainda, foram

²³ Art. 45. Observado o disposto no § 5º do art. 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.

²⁴ Projetos: 3001 Programa Nacional de Apoio à Gestão Adm. e Fiscal – PNAFM, 3360 Ampliação, Reforma e Requalificação de Centros de Educação Infantil, 3362 Ampliação, Reforma e Requalificação de Escolas Municipais de Educação Infantil, 3364 Ampliação, Reforma e

detectados 9 projetos da lista do Anexo III cujos códigos de identificação não foram encontrados no PPA 2022-2025, pois, conforme informado por Supom, pertencem ao PPA 2018-2021, o que ratifica a inadequação da referida lista.

Desse modo, o PLDO 2023 não orientou a elaboração da LOA para salvaguardar os recursos atrelados aos projetos em andamento, em desacordo com o que determina a LRF.

Nesse sentido, recomenda-se à Secretaria Municipal da Fazenda e à Secretaria Executiva de Planejamento e Entregas Prioritárias de Secretaria de Governo que avaliem a sugestão de inclusão na lista de projetos em andamento relativa ao Anexo de Metas e Prioridades, quando do próximo ciclo de PLDO, daqueles projetos que estavam previstos na LOA do ano anterior, mesmo que não tiveram empenhos, mas que tenham expectativa de continuidade, com vistas a trazer completude à lista dos projetos em andamento.

2.1.2.3. A LDO 2023 orienta de forma insuficiente a LOA no tocante às medidas a serem tomadas em contrapartida aos riscos fiscais do Município

O art. 38 da LDO²⁵ trata sobre a limitação de empenho com orientações genéricas que são insuficientes para orientar a execução orçamentária, na eventualidade de um amplo contingenciamento do orçamento do Município. No mínimo, deveria haver, no planejamento orçamentário, a identificação da despesa obrigatória (para a qual a lei não permite o contingenciamento) e da discricionária (passível de contingenciamento), para permitir a definição de parâmetros claros e critérios objetivos a serem seguidos para a escolha das despesas que serão contingenciadas.

Requalificação de Centros Educacionais Unificados, 3366 Ampliação, Reforma e Requalificação de Escola Municipal de Ensino Fundamental, 3662 Apoio e Suporte Técnico para o Desenvolvimento de ações pertinentes a fiscalização e escrituração de CEPACs e 5395 Ampliação, Reforma e Requalificação da Avenida Santo Amaro.

²⁵ Art. 38. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 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.

[...] § 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 (grifos nossos).

Como resultado, há ampla discricionariedade do Poder Executivo na definição de estratégias para mitigação dos efeitos da materialização de riscos fiscais e contingências passivas, haja vista a ausência de orientação objetiva na LDO sobre quais despesas se qualificam como não obrigatórias e quais parâmetros específicos deverão ser observados em caso de necessidade de contingenciamento.

Em resposta ao apontamento da auditoria, a PMSP manifestou entendimento de que o art. 38 da LDO traça as linhas gerais para a limitação de empenho e movimentação financeira caso a realização de receita não comporte o cumprimento das metas de resultado, estabelecendo um arcabouço para eventuais limitações de empenho no caso de ocorrerem contingências. A limitação de empenhos, durante a execução orçamentária, demandaria estudos das unidades orçamentárias em conjunto com a SF e aprovação pela Junta Orçamentário-Financeira (JOF), de tal forma a reduzir ao mínimo possível o impacto do andamento de ações, respeitando também às legislações referentes às contratações em andamento no Município.

No entanto, o racional trazido é oposto à lógica de planejamento inerente ao ciclo orçamentário²⁶. Ao defender a edição de linhas gerais na LDO para regulamentar hipóteses de contingenciamento pela não realização das metas de receita, a auditada “esvazia” o diploma legal que justamente se destina a fixar diretrizes para a elaboração e execução dos orçamentos, em uma das suas atribuições incorporadas com o advento da LRF²⁷.

Logo, a LDO deve ser clara quanto aos critérios de contingenciamento, não se restringindo a traçar linhas gerais que deleguem a instâncias administrativas da estrutura da PMSP a decisão sobre quais despesas, quando e em que valor conter, no momento da execução do orçamento.

Apenas para efeito de comparação, a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022 da União (Lei Federal 14.194/21) contempla diversas orientações, no seu art. 62, sobre o assunto em apreço,

²⁶ Artigo disponível em: ConJur - Melissa Castello: Contingenciamento de despesas deve ser claro. Acesso em 25.03.24. Nas palavras da Procuradora do Estado do Rio Grande do Sul, Melissa Castello: “se à lei de diretrizes orçamentárias compete assegurar esse equilíbrio, esta lei naturalmente deverá definir o que fazer quando o equilíbrio for ameaçado”.

²⁷ Lei Complementar 101/00, art. 4º. A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e: I - disporá também sobre:

[...]
b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;

inclusive dispondo sobre iniciativas dos demais Poderes em cenários que demandem contingenciamento, bem como sobre despesas não passíveis de limitação de empenho.

Com isso, propõe-se a especificação, no próximo projeto de lei de diretrizes orçamentárias, das despesas que serão contingenciadas na eventualidade de concretização dos riscos fiscais ou passivos contingentes.

2.1.2.4. Falhas formais na confecção dos demonstrativos 2, 5 e 8 do Anexo II da LDO 2023

Foram identificadas as seguintes falhas formais na elaboração dos demonstrativos em referência:

- o Demonstrativo do Cumprimento das Metas Fiscais do Exercício Anterior (Demonstrativo 2) apresentado pela PMSP no Anexo II da LDO 2023 não apresentou as metas em percentual do PIB, em infringência ao item 02.02.01.01 do MDF 12^a ed.;
- no Demonstrativo da Origem e Aplicação dos Recursos Obtidos com Alienação de Ativos (Demonstrativo 5), não foi informada em linha específica o valor dos rendimentos de aplicação financeira sobre saldos de recursos de alienações de bens, em infringência ao item 02.05.04.01 do MDF 12^a ed.;
- não constaram do Demonstrativo 5 explicações adicionais acerca da variação de 95,3% da receita realizada em 2021 frente a 2020, em infringência ao item 02.05.01.01 do MDF 12^a ed.;
- no Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado – DOCC (Demonstrativo 8), não houve detalhamento do embasamento das novas despesas (quais atividades desenvolvidas pela Administração Pública resultarão no aumento de despesas continuadas), em infringência ao item 02.08.01 do MDF 12^a ed.;
- o Anexo III da LDO previu a concretização de diversas metas associadas a novos equipamentos públicos²⁸, os quais ensejarão despesas correntes de caráter continuado para sua adequada

²⁸ Implantar 12 novos equipamentos de saúde no município; implantar dois Centros de Referência de Saúde Bucal; implantar dois Centros da Dor; implantar um novo Centro de Atenção Psicossocial (CAPS); inaugurar 15 novas unidades escolares; implantar um Estúdio Criativo da Juventude – Rede Daora; implantar dois novos parques municipais.

operação. Contudo, não há memória de cálculo que possibilite associar as DOCC de R\$ 76,5 milhões constantes do Demonstrativo 8 do Anexo II da LDO a tais investimentos.

Assim, devem ser adotadas providências internas que previnam a ocorrência de falhas semelhantes.

2.1.3. Lei Orçamentária Anual (LOA) 2023

O Projeto da Lei Orçamentária (PLOA) para o exercício de 2023 foi encaminhado pelo Poder Executivo à Câmara Municipal de São Paulo em 30.09.22 e publicado no DOC em 01.10.22²⁹. Após aprovação pela CMSP, a LOA (Lei Municipal 17.876/22) foi promulgada pelo Prefeito em 29.12.22³⁰.

A análise da LOA 2023 revelou a existência de algumas inconsistências que permaneceram mesmo após a sua publicação no diário oficial, as quais serão tratadas a seguir.

2.1.3.1. Limite percentual para abertura de créditos adicionais³¹

O limite percentual para a abertura de créditos adicionais suplementares contempla quantidade significativa de exceções, bastante diversas entre si, o que compromete a própria eficácia do dispositivo presente na LOA.

A LOA 2023, em seu artigo 7º, autoriza 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. O parágrafo único desse artigo exclui do limite de 10% os créditos adicionais suplementares listados no § 4º do art. 42 da LDO 2023. Contudo, a diversidade e o excesso das exclusões especificadas nesse dispositivo da LDO retiram, na prática, a efetividade do referido limite, permitindo ampla discricionariedade ao Poder Executivo e dificultando o controle social e Legislativo.

²⁹ Disponível em: <https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?plD=410084>. Acesso em: 22.03.24.

³⁰ Publicado no DOC (Edição Suplementar) de 30.12.22 – pp. 4 e 5.

³¹ Ver também subitem **2.1.2.1** (Autorização para abertura de créditos adicionais na LDO 2023).

O referido dispositivo contempla dez exceções ao limite para a abertura de créditos adicionais suplementares, desde créditos abertos com recursos das reservas de contingência, até os destinados a suprir insuficiências nas dotações das funções Educação, Assistência Social, Saúde, Habitação, Saneamento e Transporte. Ressalte-se, ainda, que, no amplo rol de exceções, constam os créditos suplementares abertos com recursos de operações de crédito autorizadas e/ou contratadas durante o exercício.

A Secretaria Municipal da Fazenda argumenta que o dispositivo em questão almeja atenuar a rigidez orçamentária em razão de imprevisibilidade, que impõe remanejamento de verbas, muitas vezes de forma urgente, com o grande objetivo de fomentar políticas em prol da sociedade, o que confere, assim, margem mínima de discricionariedade aos gestores dentro da legalidade, considerando que o orçamento municipal possui caráter autorizativo, e não impositivo.

Conforme subitem **4.3**, foi possível constatar que as movimentações de créditos adicionais (R\$ 33,9 bilhões) em 2023, desconsiderando as exclusões autorizadas, representaram 35,9% da despesa fixada no orçamento; isto é, extrapolaram, na prática, o limite de 10% indicado na LOA 2023³².

Deste modo, recomenda-se que o rol de exceções previstas para o próximo projeto de lei orçamentária seja reavaliado e, se necessário, um novo percentual para a abertura de créditos adicionais suplementares seja estabelecido com vistas a permitir razoável discricionariedade ao Poder Executivo na alteração e execução do orçamento, sem prejuízo do controle social e Legislativo.

³² Consignamos que, no ciclo orçamentário de 2024, após atuação deste TCMSp durante as discussões do PLDO 2024 e do PLOA 2024 na Câmara Municipal, foram feitas as seguintes alterações:

- o limite percentual para abertura de créditos adicionais suplementares caiu de 10% para 9%; e
- o rol de exceções passou de "Educação, Assistência Social, Saúde, Habitação, Saneamento e Transporte" para "Educação, Assistência Social, Saúde e Transporte".

No entanto, considerou-se que a diversidade e o excesso de exclusões permitidas, mesmo após esses ajustes realizados, comprometem a efetividade do cumprimento do limite legal, além de conferir ampla discricionariedade ao Poder Executivo Municipal e dificultar o controle social e Legislativo.

2.1.3.2. Diversas ações orçamentárias com valores irrisórios

Houve, na LOA, a fixação orçamentária de valores simbólicos (e.g., R\$ 1.000,00) em diversas ações orçamentárias, os quais notadamente se revelam insuficientes para a implementação de tais ações.

Observou-se que os valores irrisórios informados em diversos quadros de detalhamento das despesas são notadamente insuficientes para a cobertura dos custos envolvidos na concretização das respectivas ações orçamentárias, o que afronta o § 8º do art. 137 da LOMSP, uma vez que não identifica efetivamente os valores que serão dispendidos. Infere-se que o objetivo da Administração, com a fixação de valores simbólicos, consiste em possibilitar a suplementação futura das dotações, sem a necessidade de abrir créditos especiais, os quais somente poderiam ser abertos com autorização legislativa.

Ademais, não foi atendido o princípio orçamentário da Universalidade, insculpido no art. 2º da LF 4.320/64³³, que estabelece que o orçamento público deve contemplar todas as receitas e todas as despesas que a Administração planeja que venham a ser realizadas no período a que se refere o orçamento.

Isto posto, cumpre ressaltar que o princípio da Universalidade não deve ser confundido com inserções de ações orçamentárias com valores simbólicos, somente com o propósito de autorizar a sua execução. Todas as ações devem ser orçadas segundo os valores totais que se espera desembolsar para elas.

Com isso, devem ser adotadas providências que previnam a ocorrência de fixação de despesas orçamentárias com valores simbólicos, notadamente insuficientes para implementação das ações, identificada na Lei Orçamentária de 2023, o que afronta a Lei Orgânica do Município de São Paulo, art. 137, § 8º.

³³ Art. 2º “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.”

2.1.4. Receitas

A arrecadação do Poder Executivo Consolidado, sem considerar receitas intraorçamentárias³⁴, em 2023 foi de R\$ 89,8 bilhões³⁵, havendo um aumento real de 1,5% em relação a 2022³⁶. O quadro a seguir mostra as receitas previstas versus as arrecadadas entre 2019-2023 (em valores reais).

Quadro 02 - Receitas previstas X arrecadadas (valores constantes³⁷)

Em R\$ mil

Ano	Previsto (a)	Arrecadado (b)	Δ (b-a)	Δ % (b/a-1)
2019	74.992.072	77.185.492	2.193.420	2,9
2020	79.988.903	77.407.627	(2.581.277)	-3,2
2021	71.744.337	81.725.754	9.981.417	13,9
2022	79.518.020	88.475.946	8.957.926	11,3
2023	87.568.002	89.784.282	2.216.279	2,5

Fonte: Sistema Ábaco/TCMSP e IPC-FIPE. Foram excluídas receitas intraorçamentárias. Valores levados a dez/23 pelo IPC-FIPE.

Nota-se que, embora tenha havido um excesso de arrecadação de 2,5% em 2023, este foi menor que os excessos de arrecadação de 2021 e 2022, que foram maiores que 11%.

Conforme gráfico seguinte, houve em 2023 uma quebra da tendência acentuada do aumento na arrecadação ocorrida entre 2021 e 2022, apesar da arrecadação do Município continuar aumentando em termos reais, mostrando uma tendência desacelerada.

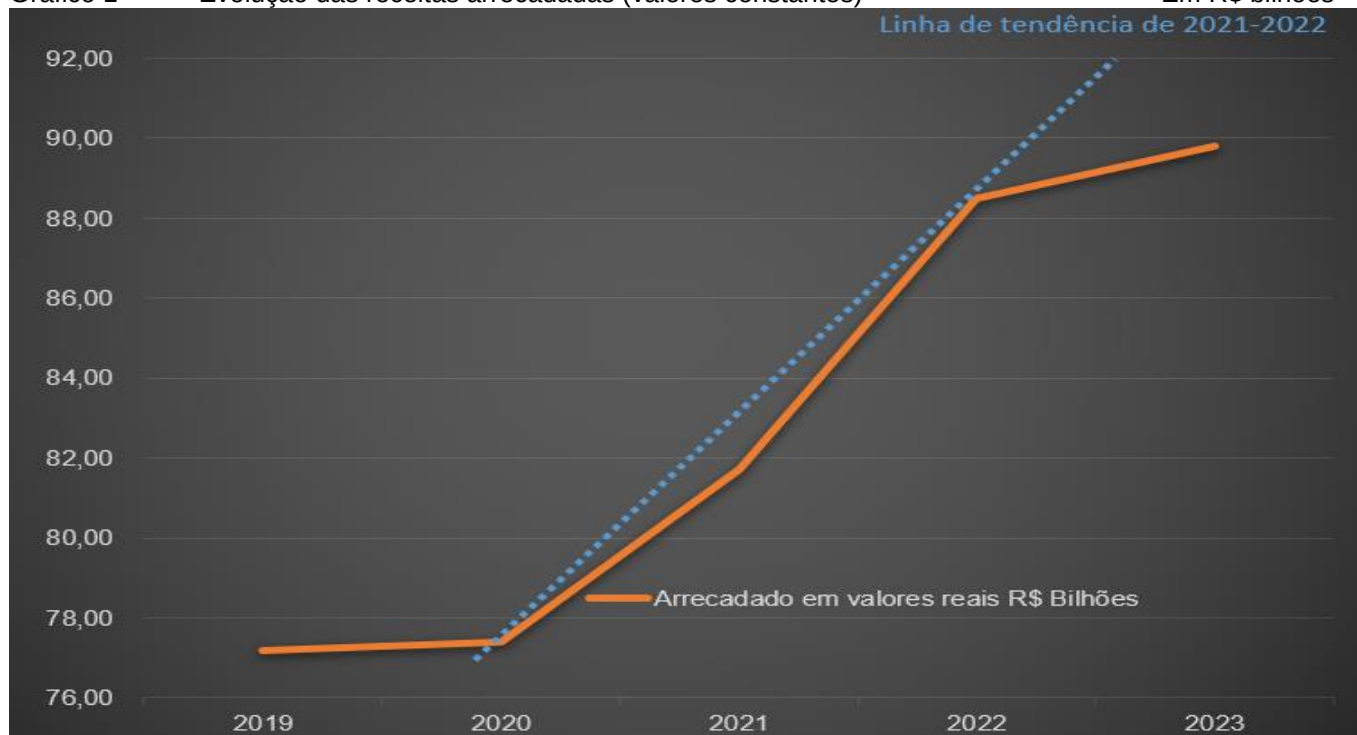
³⁴ Excluídas por estarem distorcidas pela ausência de eliminação nas demonstrações consolidadas do Poder Executivo, conforme relato do subitem 3.1.1 deste RAF.

³⁵ A arrecadação, considerando também as receitas intraorçamentárias, foi de R\$ 100,5 bilhões.

³⁶ Vide Quadro 02.

³⁷ Neste relatório, os termos “reais” e “constantes” são utilizados para se referir a variações expurgando-se os efeitos inflacionários.

Gráfico 1 - Evolução das receitas arrecadadas (valores constantes) Em R\$ bilhões



Fonte: Sistema Ábaco/TCM.

Obs.: Valores de 2019 a 2022 atualizados pelo IPC-FIPE. Foram excluídas receitas intraorçamentárias. Valores levados a dez/23 pelo IPC-FIPE.

Em análise comparativa das receitas arrecadadas de 2022 contra 2023, há o seguinte perfil dividido por Categoria Econômica e Origem³⁸:

Quadro 03 - Comparação das receitas por Categoria e Origem

Em R\$ mil

Discriminação	2022	2023	% Vert. 2023	Δ	Δ %	Δ % v.c.
Receitas Correntes	81.748.123	86.490.970	96,3	4.742.846	5,8	2,6
Impostos, Taxas e Contribuições de melhoria	47.822.446	52.094.940	58,0	4.272.495	8,9	5,6
Contribuições	3.522.904	3.987.897	4,4	464.993	13,2	9,7
Receita Patrimonial	5.199.816	5.433.777	6,1	233.961	4,5	1,3
Receita de Serviços	255.237	176.550	0,2	(78.687)	-30,8	-32,9
Transferências Correntes	22.144.332	22.292.237	24,8	147.906	0,7	-2,4
Outras Receitas Correntes	2.803.389	2.505.568	2,8	(297.821)	-10,6	-13,4
Receita de Capital	4.025.940	3.293.312	3,7	(732.628)	-18,2	-20,7
Operações de Crédito	103.342	368.156	0,4	264.814	256,3	245,4
Alienação de Bens	9.253	346.302	0,4	337.048	3.642,4	3.528,2
Amortização de Empréstimos	238.234	24.802	0,0	(213.433)	-89,6	-89,9
Transferências de Capital	746.494	684.369	0,8	(62.125)	-8,3	-11,1

³⁸ Não foram consideradas receitas intraorçamentárias e extraorçamentárias.

Discriminação	2022	2023	% Vert. 2023	Δ	Δ %	Δ % v.c.
Outras Receitas de Capital	2.928.616	1.869.683	2,1	(1.058.933)	-36,2	-38,1
Totais	85.774.063	89.784.282	100,0	4.010.219	4,7	1,5

Fonte: Sistema Ábaco/TCM.

Obs.: Δ % v.c. = variação percentual em valores constantes. Neste relatório, os termos “reais” e “constantes” são utilizados para se referir a variações expurgando-se os efeitos inflacionários.

Do quadro acima, destacam-se as receitas de “Impostos, Taxas e Contribuições de melhoria”, “Transferências Correntes”, que correspondem a 83% da arrecadação de 2023³⁹. Essas serão tratadas nos subitens a seguir. Embora a linha “Outras Receitas de Capital” represente apenas 2% das receitas arrecadadas, houve uma variação nominal negativa de 36%. Contudo, já havia uma previsão menor na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2023, conforme a seguir, que compara as receitas previstas na LOA de 2023 com o efetivamente arrecadado.

Quadro 04 - Valores previstos e arrecadados das receitas por Categoria/Origem Em R\$ mil

Discriminação	Previsto (a)	Arrecadado (b)	% Vert. Arrecadado	Δ (b-a)	Δ % (b/a-1)
Receitas Correntes	82.195.739	86.490.970	96,3	4.295.231	5,2
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	51.009.433	52.094.940	58,0	1.085.508	2,1
Contribuições	3.860.101	3.987.897	4,4	127.796	3,3
Receita Patrimonial	2.584.162	5.433.777	6,1	2.849.615	110,3
Receita de Serviços	177.730	176.550	0,2	(1.179)	-0,7
Transferências Correntes	22.326.592	22.292.237	24,8	(34.355)	-0,2
Outras Receitas Correntes	2.237.722	2.505.568	2,8	267.846	12,0
Receita de Capital	5.372.263	3.293.312	3,7	(2.078.952)	-38,7
Operações de Crédito	2.398.154	368.156	0,4	(2.029.997)	-84,6
Alienação de Bens	10.635	346.302	0,4	335.667	3.156,4
Amortização de Empréstimos	22.396	24.802	0,0	2.405	10,7
Transferências de Capital	1.184.896	684.369	0,8	(500.527)	-42,2
Outras Receitas de Capital	1.756.183	1.869.683	2,1	113.500	6,5
Totais	87.568.002	89.784.282	100,0	2.216.279	2,5

Fonte: Sistema Ábaco/TCM.

Desse quadro, vale destacar que a PMSP não contraiu as operações de crédito que eram esperadas em 2023, da ordem de R\$ 2 bilhões. Também se nota que a receita patrimonial foi muito acima da orçada, cujo motivo foi o excedente de caixa da PMSP, que proveu rendimentos de juros, bem como a Taxa do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (SELIC) que se

³⁹ Registra-se que o aumento de 13% nominal (10% real) em “Contribuições” se deve ao aumento nas Contribuições dos Servidores para o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

manteve alta durante o ano de 2023.

2.1.4.1. Impostos, Taxas e Contribuições de melhoria

Conforme Quadro 03 -, “Impostos, Taxas e Contribuições de melhoria” representaram 58% da receita de 2023, sendo a maior fonte de arrecadação municipal. Esses tiveram um crescimento real em 2023 de 6%, e uma variação nominal de R\$ 4,3 bilhões em 2023. A composição desses impostos é a que segue:

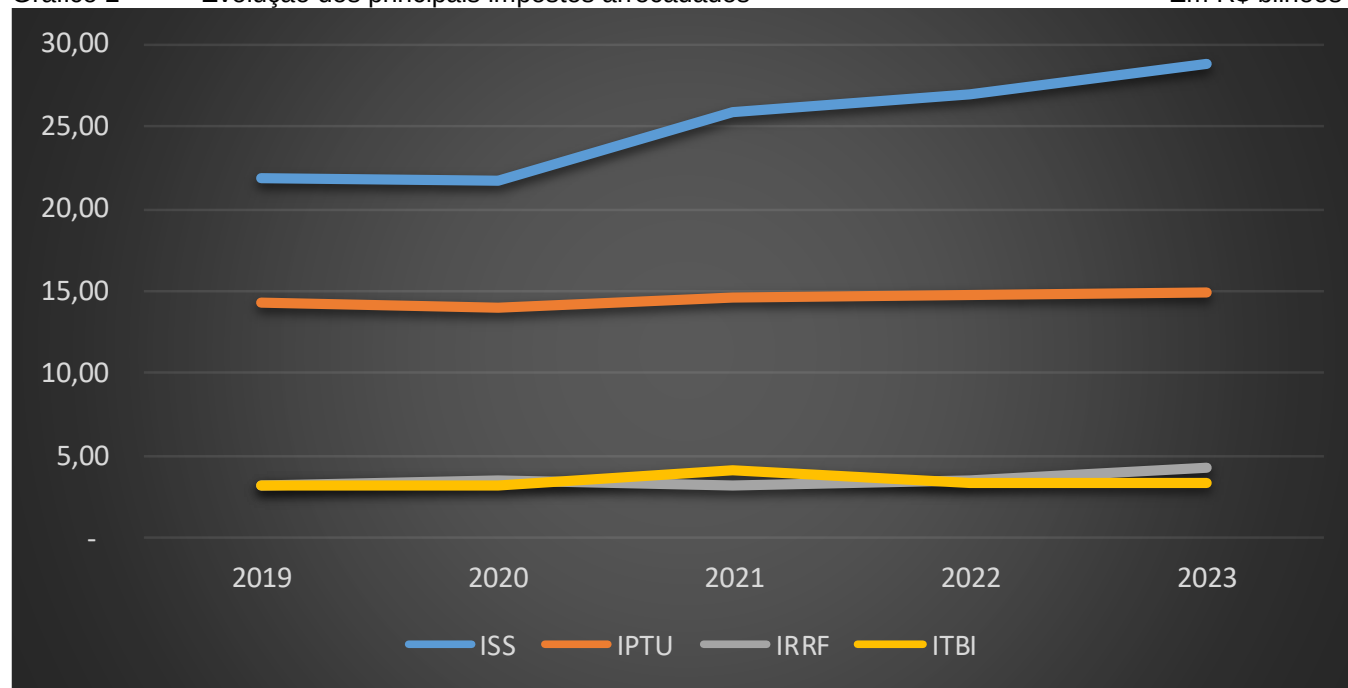
Discriminação	2022	2023	% Vert.	Δ	Δ %	Δ % v.c.
ISS – Imposto Sobre Serviços De Qualquer Natureza	26.159.620	28.855.139	55,4	2.695.519	10,3	6,9
IPTU – Imposto s/ a Propriedade Pred. e Territ. Urbana	14.323.592	14.961.256	28,7	637.663	4,5	1,3
IRRF – Imposto Sobre a Renda Retido na Fonte	3.453.043	4.203.195	8,1	750.152	21,7	18,0
ITBI – Imposto Sobre Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis e de Direitos Reais Sobre Imóveis	3.242.091	3.371.358	6,5	129.267	4,0	0,8
Taxas De Inspeção, Controle E Fiscalização	479.075	535.608	1,0	56.532	11,8	8,4
Taxas Pela Prestação De Serviços	147.323	155.416	0,3	8.093	5,5	2,3
Outros Impostos	17.324	12.658	-	(4.666)	-26,9	-29,2
Contribuição de Melhoria para Pav. e Obras Compl.	370	304	-	(66)	-17,9	-20,4
Imposto Sobre Vendas A Varejo De Combustíveis Líquidos E Gasosos (Ivvc)	7	8	-	1	13,2	9,7
Totais	47.822.446	52.094.940	100,0	4.272.495	8,9	5,6

Fonte: Sistema Ábaco/TCM.

Obs.: Foram aglutinados do Desdobramento 3: Imposto Sobre A Renda - Retido Na Fonte - Capital, Remessa Ao Exterior e Outros Rendimentos.

Percebe-se que 99% das receitas de impostos correspondem ao ISS, IPTU, Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) e ITBI. O gráfico a seguir revela o comportamento desses quatro impostos.

Gráfico 2 - Evolução dos principais impostos arrecadados Em R\$ bilhões



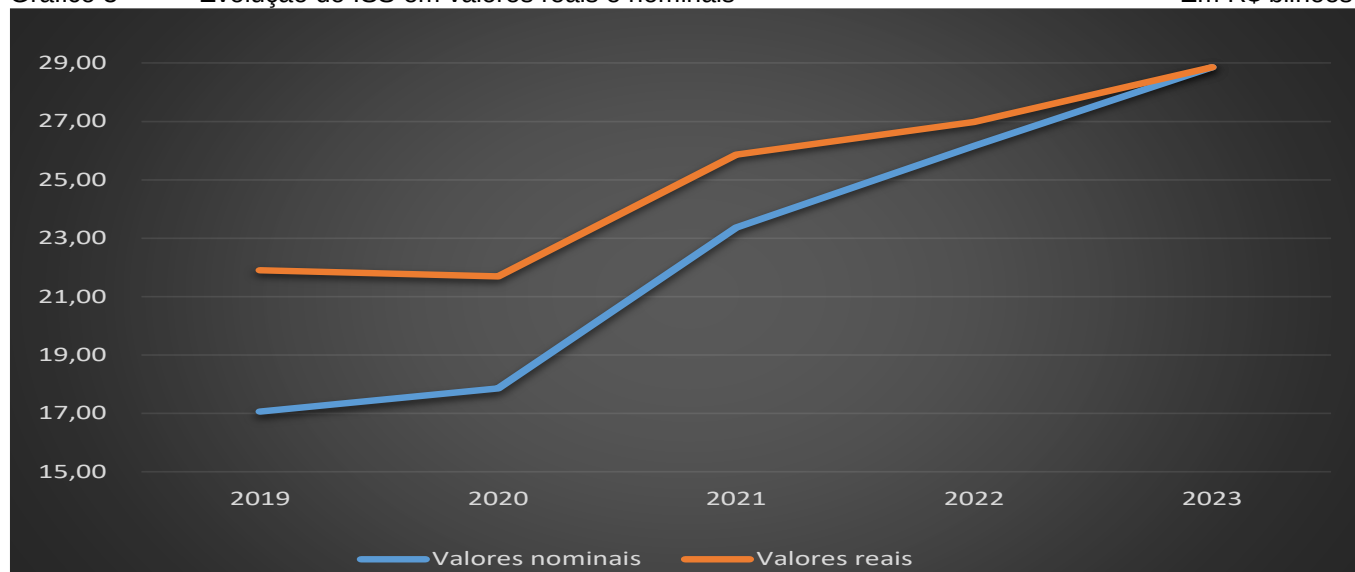
Fonte: Sistema Ábaco.

Obs.: Colunas "IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA" e desdobramento 3. Valores corrigidos a preços de 2023 pelo IPC-FIPE.

Pelo gráfico acima, o imposto com a maior variação real foi o ISS. No período de 5 anos (2019 a 2023), houve um crescimento real de 31,8%, representando um acréscimo nos cofres públicos em termos reais de R\$ 7 bilhões (ou R\$ 11,8 bilhões nominais). O gráfico a seguir mostra o comportamento do ISS ao longo dos últimos 5 anos.

Gráfico 3 - Evolução do ISS em valores reais e nominais

Em R\$ bilhões



Fonte: Sistema Ábaco. Colunas "IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA" e desdobramento 3. Valores corrigidos reais a preços de 2023 pelo IPC-FIPE.

Pode-se afirmar que a maior parte do aumento de arrecadação da PMSP é decorrente do ISS. Contudo, conforme análise do Gráfico 1 -, a tendência acentuada de aceleração da arrecadação diminuiu de 2022 para 2023.

Na comparação dos valores orçados com os valores arrecadados em 2023, verifica-se que os quatro maiores impostos somados tiveram pouca variação em relação ao previsto na LOA 2023 (2,1%).

Quadro 06 - Principais Impostos: Comparação da arrecadação e previsão em 2023

Em R\$ mil

Imposto	Previsto (2023)	Arrecadado (2023)	Δ Arrecadado sobre o previsto	% Excesso (ou insuficiência) de arrecadação
ISS	28.505.354	28.855.298	349.944	1,2
IPTU	15.023.757	14.961.581	(62.175)	-0,4
IRRF	3.279.622	4.203.194	923.572	28,2
ITBI	3.536.836	3.371.357	(165.478)	-4,7
Totais	50.345.570	51.391.432	1.045.862	2,1

Fonte: Sistema Ábaco/TCM.

Nota-se que houve uma variação anômala da arrecadação de Imposto de Renda. Conforme explicações da Divisão de Contabilidade de Receitas e de Imposto de Renda (IRRF) da Secretaria da Fazenda (SF):

Com a publicação da IN RFB 2.145/2023, de aplicação imediata, os órgãos da

administração pública direta dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, inclusive suas autarquias e fundações, passaram a ser obrigados a adotar a IN RFB 1.234/12. Este fato também contribuiu para o aumento da arrecadação de IR.

Dessa maneira, em razão de alteração de legislação tributária, os órgãos da administração pública direta dos municípios passaram a efetuar a retenção, na fonte, do imposto sobre a renda incidente sobre os pagamentos que efetuarem a pessoas jurídicas pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços em geral, inclusive obras de construção civil, explicando, assim, essa variação.

A queda de ITBI se deve a um alto patamar na SELIC durante o ano de 2023, o que dificulta a obtenção de imóveis financiados. O mesmo fenômeno foi observado em 2022.

2.1.4.2. Transferências Correntes

Conforme Quadro 04 -, as Transferências Correntes representaram 25% do total de receitas de 2023⁴⁰, sendo a segunda maior fonte de arrecadação municipal. Essas tiveram uma variação nominal em 2023 de 0,7%, mas um decréscimo real de -2,4%.

As cinco principais transferências correntes, que representam 94,2%⁴¹ do total, são as do quadro a seguir.

Quadro 07 - Transferências Correntes

Em R\$ mil

Discriminação	2022	2023	% Vert. 2023	Δ	Δ %	Δ % v.c.
Cota-Parte do ICMS	7.981.285	7.491.225	33,6	(490.060)	-6,1	-9,0
Transferências De Recursos do FUNDEB	6.644.832	6.469.471	29,0	(175.361)	-2,6	-5,6
Cota-Parte do IPVA	2.733.975	3.362.372	15,1	628.397	23,0	19,2
Transferência de Recursos do Sistema Único De Saúde - SUS	2.534.645	2.944.398	13,2	409.753	16,2	12,6
Transferências Do Salário-Educação	686.157	743.660	3,3	57.503	8,4	5,1
Demais transferências	1.563.438	1.281.112	5,7	(282.327)	-18,1	-20,6
Totais	22.144.332	22.292.237	100,0	147.906	0,7	-2,4

Fonte: Sistema Ábaco/TCM.

Nota-se do quadro acima que as variações positivas e negativas praticamente se compensaram.

⁴⁰ Não se incluem receitas intraorçamentárias.

⁴¹ Somatória dessas cinco transferências correntes é R\$ 21.011.125.516,78 em 2023, em um total de R\$ 22.292.237.200,01.

2.1.5. Despesas

A despesa empenhada do Poder Executivo Consolidado no exercício de 2023 foi de R\$ 105,7 bilhões, representando um aumento de 11,9% em relação à despesa fixada no orçamento inicial.

Quadro 08 - Despesas Fixadas e Empenhadas em 2023

Em R\$ mil

Discriminação	Fixado (a)	Empenhado (b)	% Vert. Empenhado	Δ (b-a)	Δ % (b/a-1)
Despesas Correntes	74.032.141	80.359.236	76,1	6.327.095	8,5
Pessoal e Encargos Sociais	29.517.338	30.426.103	28,8	908.765	3,1
Juros e Encargos da Dívida	756.606	109.254	0,1	(647.352)	-85,6
Outras Despesas Correntes	43.758.197	49.823.879	47,2	6.065.682	13,9
Despesas de Capital	12.266.752	14.851.156	14,1	2.584.404	21,1
Investimentos	10.877.184	14.096.861	13,3	3.219.677	29,6
Amortização da Dívida	1.121.559	734.083	0,7	(387.475)	-34,5
Inversões Financeiras	268.009	20.211	0,0	(247.798)	-92,5
Despesas Intraorçamentárias*	8.123.647	10.446.578	9,9	2.322.931	28,6
Reserva de Contingência	1	-	-	(1)	-100,0
Total**	94.422.541	105.656.969	100,0	11.234.428	11,9

Fonte: Sistema Ábaco/TCM.

* Despesas com modalidade de aplicação "91 - Apl.Dir.Dec.Op. entre Órgãos,Fundos e Ent.Int.Orç.Fiscal e Seg.Social".

** O valor atualizado do orçamento do Poder Executivo, incluindo os créditos adicionais abertos no exercício, foi de R\$ 111,8 bilhões.

Do quadro a seguir, houve um aumento real de 13,7% quando comparamos as despesas empenhadas de 2023 em relação à despesa empenhada de 2022.

Quadro 09 - Despesas Empenhadas em 2022 e 2023

Em R\$ mil

Discriminação	2022	2023	% Vert. 2023	Δ	Δ %	Δ % v.c.
Despesas Correntes	72.559.161	80.359.236	76,1	7.800.075	10,7	7,4
Pessoal e Encargos Sociais	27.715.132	30.426.103	28,8	2.710.971	9,8	6,4
Juros e Encargos da Dívida	162.255	109.254	0,1	(53.001)	-32,7	-34,7
Outras Despesas Correntes	44.681.774	49.823.879	47,2	5.142.105	11,5	8,1
Despesas de Capital	10.514.125	14.851.156	14,1	4.337.031	41,2	36,9
Investimentos	8.799.179	14.096.861	13,3	5.297.682	60,2	55,3
Amortização da Dívida	1.399.508	734.083	0,7	(665.425)	-47,5	-49,1
Inversões Financeiras	315.438	20.211	0,0	(295.227)	-93,6	-93,8
Despesas Intraorçamentárias*	6.978.889	10.446.578	9,9	3.467.688	49,7	45,1
Reserva de Contingência	-	-	-	-	-	-
Total	90.052.175	105.656.969	100,0	15.604.794	17,3	13,7

Fonte: Sistema Ábaco/TCM.

* Despesas com modalidade de aplicação "91 - Apl.Dir.Dec.Op. entre Órgãos,Fundos e Ent.Int.Orç.Fiscal e Seg.Social".

Com relação à série histórica dos últimos cinco anos, o quadro a seguir apresenta a relação do total das despesas empenhadas vis a vis a fixação do orçamento, sem considerar despesas

intraorçamentárias:

Quadro 10 - Fixado x Empenhado (valores constantes)

Em R\$ mil

Ano	Fixado	Empenhado	Δ (b-a)	Δ % (b/a-1)
2019	73.843.782	71.945.094	(1.898.688)	-2,6
2020	78.863.252	74.191.633	(4.671.619)	-5,9
2021	70.679.300	77.136.610	6.457.310	9,1
2022	78.356.065	85.690.095	7.334.030	9,4
2023	86.298.894	95.210.392	8.911.497	10,3

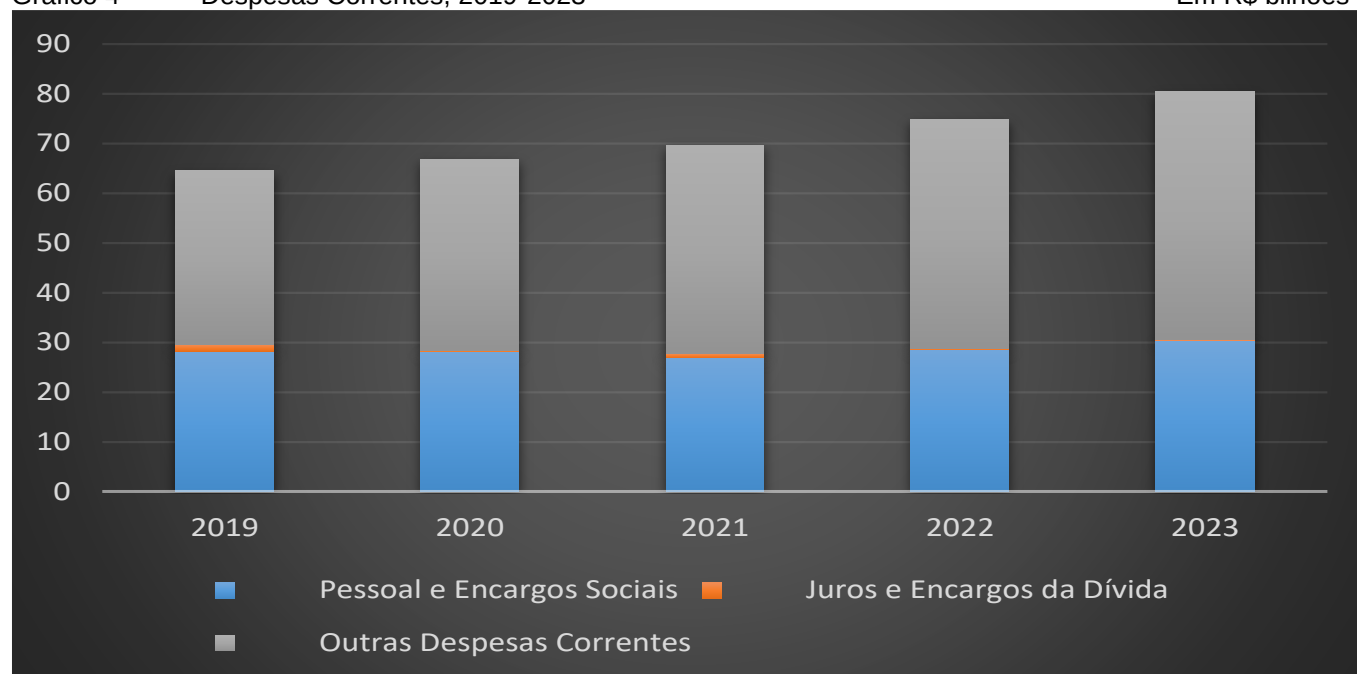
Fonte: Sistema Ábaco/TCM e IPC-FIPE.

Obs. 1: Valores levados a dez/23 pelo IPC-FIPE. Foram excluídas despesas com modalidade de aplicação 91, intraorçamentárias.

A evolução histórica das despesas correntes está apresentada no gráfico:

Gráfico 4 - Despesas Correntes, 2019-2023

Em R\$ bilhões



Fonte: Sistema Ábaco/TCM. Valores corrigidos para dezembro de 2023 pelo IPC-FIPE.

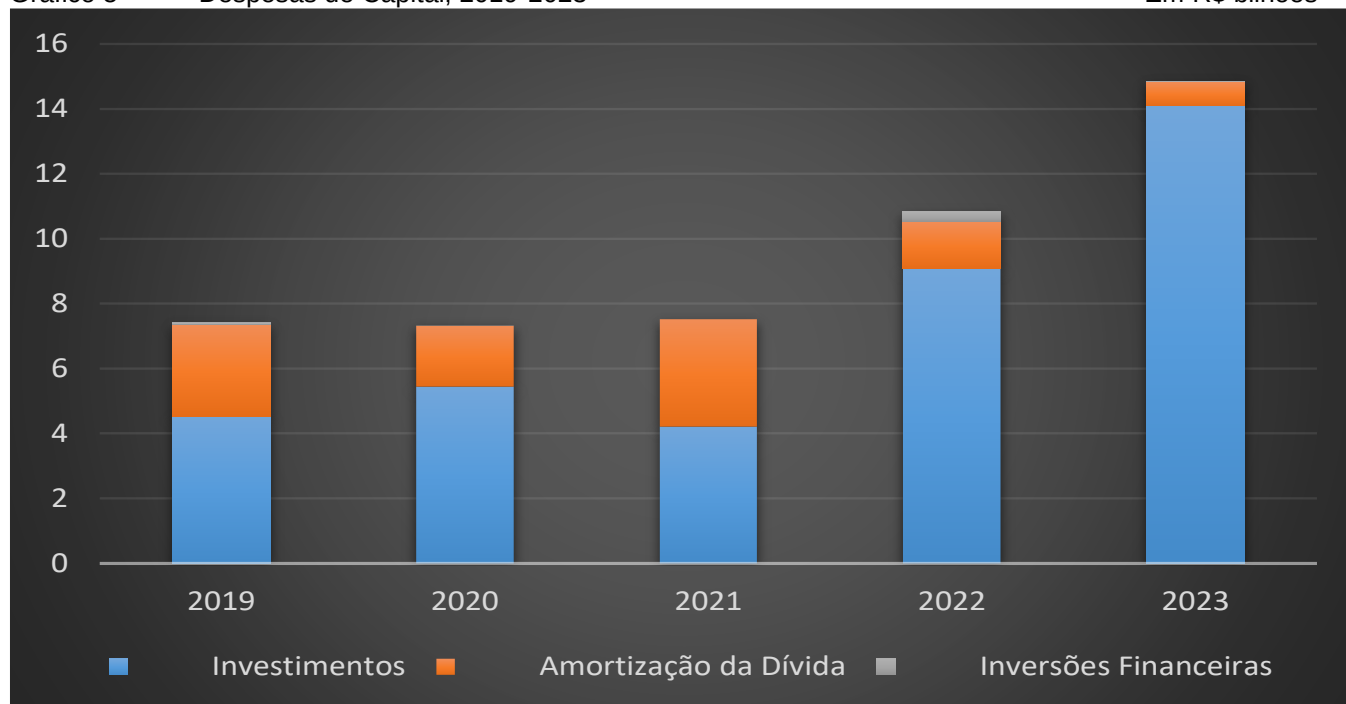
Obs.: Excluídas as despesas com modalidade de aplicação "91 - Apl.Dir.Dec.Op. entre Órgãos,Fundos e Ent.Int.Orç.Fiscal e Seg.Social".

Nota-se uma certa estabilidade da despesa de Pessoal e Encargos Sociais, em termos reais, nos últimos 5 anos; já o aumento nas despesas correntes pode ser explicado pelo aumento de "Outras Despesas Correntes" (aumentos de despesas com contratos de gestão, prestação de serviços diretos de saúde, alimentação escolar, compensações tarifárias e outros serviços de terceiros).

No tocante às despesas de capital, sua evolução histórica está apresentada a seguir:

Gráfico 5 - Despesas de Capital, 2019-2023

Em R\$ bilhões



Fonte: Sistema Ábaco/TCM. Valores corrigidos para dezembro de 2023 pelo IPC-FIPE.

Obs.: Excluídas as despesas com modalidade de aplicação "91 - Apl.Dir.Dec.Op. entre Órgãos, Fundos e Ent.Int.Orç.Fiscal e Seg.Social".

Nota-se um aumento recente das despesas de capital em 2022 e 2023, com o aumento dos investimentos mais do que compensando a queda na despesa com amortização da dívida⁴². Os investimentos triplicaram, em termos reais, quando se compara o valor de 2023 com a média de 2019-2021. O subitem a seguir abordará em detalhes esse aumento recente dos investimentos.

2.1.5.1. Investimentos

O quadro a seguir apresenta a variação das despesas empenhadas com investimentos em relação ao exercício anterior:

Quadro 11 - Investimentos em 2022 e 2023, por função de governo

Em R\$ mil

Discriminação	2022	2023	% Vert. 2023	Δ	Δ %	Δ % v.c.
Urbanismo	2.534.945	6.503.782	46,1	3.968.836	156,6	148,7
Habitação	1.511.166	3.030.867	21,5	1.519.702	100,6	94,4
Saneamento	1.463.182	1.451.787	10,3	(11.395)	-0,8	-3,8
Transporte	418.758	982.102	7,0	563.344	134,5	127,4

⁴² Essa queda da despesa com amortização da dívida pode ser explicada pelo Acordo do Campo de Marte, em que o Município e a União fizeram um encontro de contas de R\$ 25 bilhões em 2022.

Discriminação	2022	2023	% Vert. 2023	Δ	Δ %	Δ % v.c.
Educação	1.949.230	571.825	4,1	(1.377.405)	-70,7	-71,6
Saúde	287.228	442.704	3,1	155.476	54,1	49,4
Desporto e Lazer	153.890	237.195	1,7	83.305	54,1	49,4
Encargos Especiais	217.013	229.505	1,6	12.492	5,8	2,5
Assistência Social	5.349	221.319	1,6	215.970	4.037,7	3.911,3
Gestão Ambiental	59.122	103.966	0,7	44.845	75,9	70,5
Administração	54.261	80.224	0,6	25.963	47,8	43,3
Trabalho	69.966	78.782	0,6	8.816	12,6	9,2
Cultura	24.292	76.119	0,5	51.827	213,4	203,8
Segurança Pública	16.780	58.480	0,4	41.701	248,5	237,9
Outras*	33.999	28.205	0,2	(5.794)	-17,0	-19,6
Total	8.799.179	14.096.861	100,0	5.297.682	60,2	55,3

Fonte: Sistema Ábaco/TCM.

Obs.: Excluídas as despesas com modalidade de aplicação "91 - Apl.Dir.Dec.Op. entre Órgãos,Fundos e Ent.Int.Orç.Fiscal e Seg.Social".

* Funções "Direitos da Cidadania", "Previdência Social", "Ciência e Tecnologia", "Judiciária", "Comércio e Serviços" e "Relações Exteriores".

O aumento dos investimentos guarda relação estreita com o aumento das despesas com as funções Habitação e Urbanismo, que serão tratadas no subitem **2.1.5.2.3**. Destacam-se também os aumentos nos investimentos nas funções Transporte e Assistência Social e a redução na função Educação.

Classificando por projeto/atividade, estes foram os principais investimentos em 2023:

Quadro 12 - Investimentos em 2023, por projeto/atividade

Em R\$ mil

Discriminação	2023	% Vert.
1137 - Pavimentação e Recapeamento de Vias	3.674.658	26,1
5013 - Intervenções no Sistema de Drenagem	1.451.787	10,3
3340 - Programa Pode Entrar	1.243.326	8,8
1170 - Intervenção, Urbanização e Melhoria de Bairros - Plano de Obras das Subprefeituras	1.234.643	8,8
3355 - Execução do Programa de Mananciais	1.061.049	7,5
5187 - Recuperação e Reforço de Obras de Arte Especiais - OAE	793.383	5,6
3354 - Construção de Unidades Habitacionais	383.802	2,7
5100 - Intervenções no Sistema Viário	292.972	2,1
5204 - Avança Saúde SP - Ampliação, Reforma e Requalificação de Equipamentos de Saúde	262.425	1,9
0035 - Condenações Judiciais - Outras Espécies	222.904	1,6
3357 - Urbanização de Favelas	175.653	1,2

Discriminação	2023	% Vert.
5392 - Implantação de Corredores de Ônibus Novos	164.662	1,2
2818 - Aquisição de Materiais, Equipamentos e Serviços de Informação e Comunicação	155.139	1,1
1095 - Implantação e Construção de Terminais de Ônibus	149.350	1,1
4308 - Manutenção e Operação de Equipamentos de Proteção Social Especial à População em Situação de Rua	148.608	1,1
1240 - Modernização Semafórica	147.331	1,0
Outros	2.535.169	18,0
Total	14.096.861	100,0

Fonte: Sistema Ábaco/TCM.

Obs.: Excluídas as despesas com modalidade de aplicação "91 - Apl.Dir.Dec.Op. entre Órgãos,Fundos e Ent.Int.Orç.Fiscal e Seg.Social".

2.1.5.2. Comportamento das principais funções de governo

O quadro a seguir fornece a comparação da realização de todas as despesas das principais funções de governo em 2023 em confronto a 2022:

Quadro 13 - Principais funções de governo em 2022 e 2023

Em R\$ mil

Discriminação	2022	2023	% Vert. 2023	Δ	Δ %	Δ % v.c.
Educação	20.756.406	20.515.716	21,5	(240.690)	-1,2	-4,2
Saúde	17.441.205	19.616.924	20,6	2.175.719	12,5	9,0
Previdência Social	12.927.548	14.002.640	14,7	1.075.092	8,3	5,0
Urbanismo	8.048.130	12.755.734	13,4	4.707.604	58,5	53,7
Transporte	8.126.231	9.007.670	9,5	881.439	10,8	7,5
Encargos Especiais	3.765.159	3.706.802	3,9	(58.358)	-1,5	-4,6
Habitação	1.898.161	3.370.616	3,5	1.472.455	77,6	72,1
Assistência Social	1.862.811	2.405.260	2,5	542.450	29,1	25,2
Saneamento	1.850.302	2.007.238	2,1	156.936	8,5	5,2
Administração	2.235.902	1.985.552	2,1	(250.350)	-11,2	-13,9
Segurança Pública	805.934	1.162.470	1,2	356.535	44,2	39,8
Cultura	742.526	1.021.250	1,1	278.724	37,5	33,3
Desporto e Lazer	744.810	989.060	1,0	244.250	32,8	28,7
Outras*	1.868.160	2.663.461	2,8	795.301	42,6	38,2
Total	83.073.286	95.210.392	100,0	12.137.106	14,6	11,1

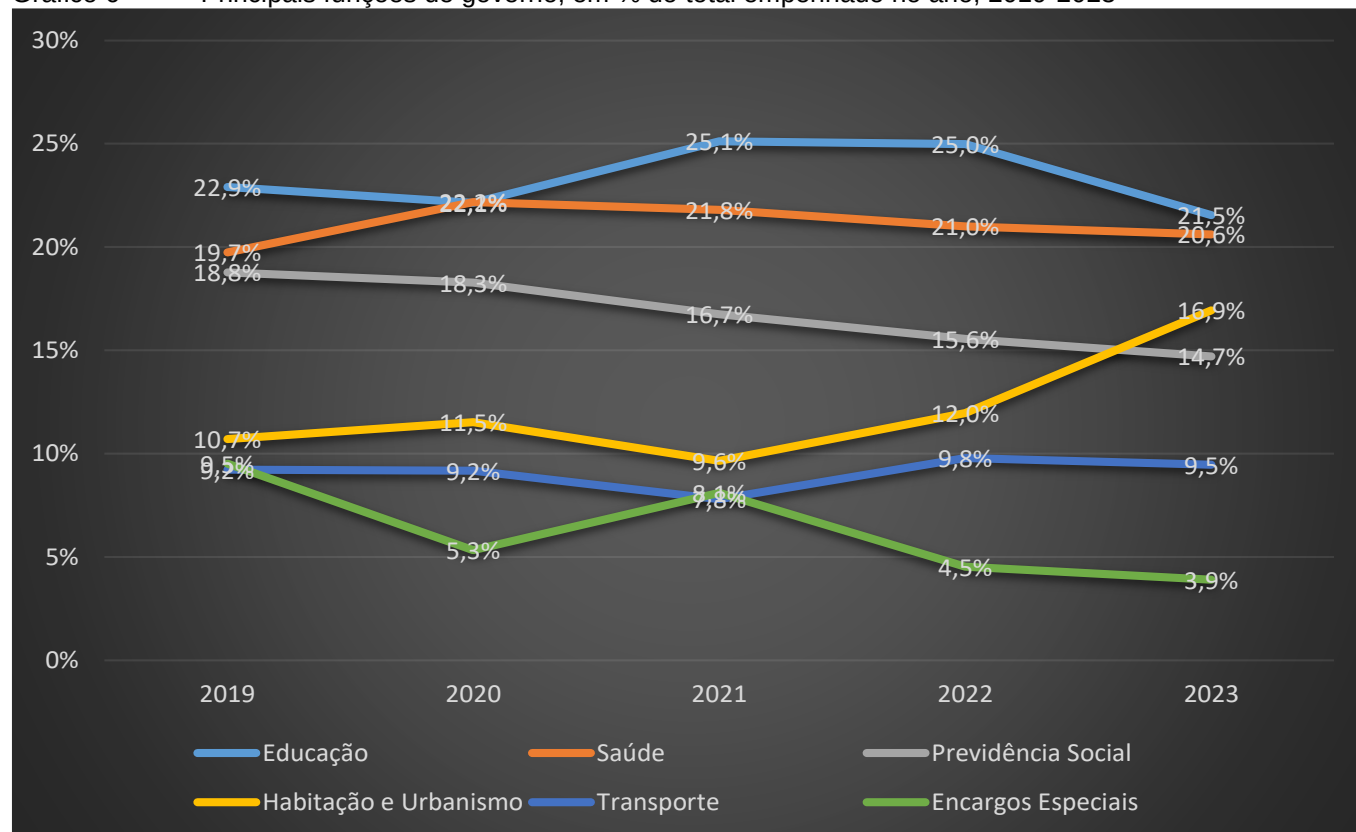
Fonte: Sistema Ábaco/TCM.

Obs.: Excluídas as despesas com modalidade de aplicação "91 - Apl.Dir.Dec.Op. entre Órgãos,Fundos e Ent.Int.Orç.Fiscal e Seg.Social".

* Funções "Comércio e Serviços", "Gestão Ambiental", "Direitos da Cidadania", "Comunicações", "Trabalho", "Judiciária", "Relações Exteriores", "Ciência e Tecnologia", "Agricultura", "Defesa Nacional" e "Reserva de Contingência".

Nota-se que as funções Educação, Saúde, Previdência Social, Urbanismo, Transporte, Encargos Especiais e Habitação respondem por 87% do total empenhado em 2023. Para uma análise de tendência histórica mais abrangente (2019 a 2023), utilizou-se a coluna de análise vertical "% Vert." do quadro acima para essas principais funções de governo, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 6 - Principais funções de governo, em % do total empenhado no ano, 2019-2023



Fonte: Sistema Ábaco/TCM.

Obs.: Excluídas as despesas com modalidade de aplicação "91 - Apl.Dir.Dec.Op. entre Órgãos,Fundos e Ent.Int.Orç.Fiscal e Seg.Social".

Nota-se que, somando as funções Habitação e Urbanismo – relacionadas a investimentos – houve significativo aumento, passando a Previdência Social como 3ª maior função de governo, perdendo apenas para Educação e Saúde. Nos subitens a seguir, serão analisadas cada uma das 6 maiores funções, que representam em conjunto 87% do total empenhado em 2023.

2.1.5.2.1. Educação

A queda nas despesas com educação pode ser explicada pela queda nas despesas de capital, notadamente nos investimentos:

Quadro 14 - Despesas Empenhadas na Função Educação em 2022 e 2023

Em R\$ mil

Discriminação	2022	2023	% Vert.	Δ	Δ %	Δ % v.c.
Despesas Correntes	18.517.962	19.943.891	97,2	1.425.930	7,7	4,4
Pessoal e Encargos Sociais	8.495.774	9.392.151	45,8	896.377	10,6	7,2
Outras Despesas Correntes	10.022.187	10.551.741	51,4	529.553	5,3	2,1
Despesas de Capital	2.238.445	571.825	2,8	(1.666.620)	-74,5	-75,2
Investimentos	1.949.230	571.825	2,8	(1.377.405)	-70,7	-71,6
Inversões Financeiras	289.215	-	-	(289.215)	-100,0	-100,0
Total	20.756.406	20.515.716	100,0	(240.690)	-1,2	-4,2

Fonte: Sistema Ábaco/TCM.

Obs.: Excluídas as despesas com modalidade de aplicação "91 - Apl.Dir.Dec.Op. entre Órgãos,Fundos e Ent.Int.Orç.Fiscal e Seg.Social".

Essa queda de mais de 70% nos investimentos na educação está detalhada a seguir:

Quadro 15 - Investimentos na Função Educação, por tipo de equipamento público

Em R\$ mil

Discriminação	2022	2023	% Vert.	Δ	Δ %	Δ % v.c.
Centros e Escolas Municipais de Educação Infantil (CEI e EMEI)	801.389	192.236	33,6	(609.152)	-76,0	-76,7
Escola Municipal de Ensino Fundamental (EMEF)	548.490	116.661	20,4	(431.830)	-78,7	-79,4
Centros Educacionais Unificados (CEU)	336.070	133.781	23,4	(202.288)	-60,2	-61,4
Aquisição de Materiais, Equipamentos e Serviços de Informação e Comunicação*	220.802	117.862	20,6	(102.940)	-46,6	-48,3
Prédios Administrativos	25.457	2.047	0,4	(23.410)	-92,0	-92,2
Outros	17.023	9.237	1,6	(7.785)	-45,7	-47,4
Total	1.949.230	571.825	100,0	(1.377.405)	-70,7	-71,6

Fonte: Ábaco/TCM.

Obs.: Despesas relacionadas à ampliação, reforma, requalificação, construção, implantação, conservação, manutenção e operação. Excluídas as despesas com modalidade de aplicação "91 - Apl.Dir.Dec.Op. entre Órgãos,Fundos e Ent.Int.Orç.Fiscal e Seg.Social".

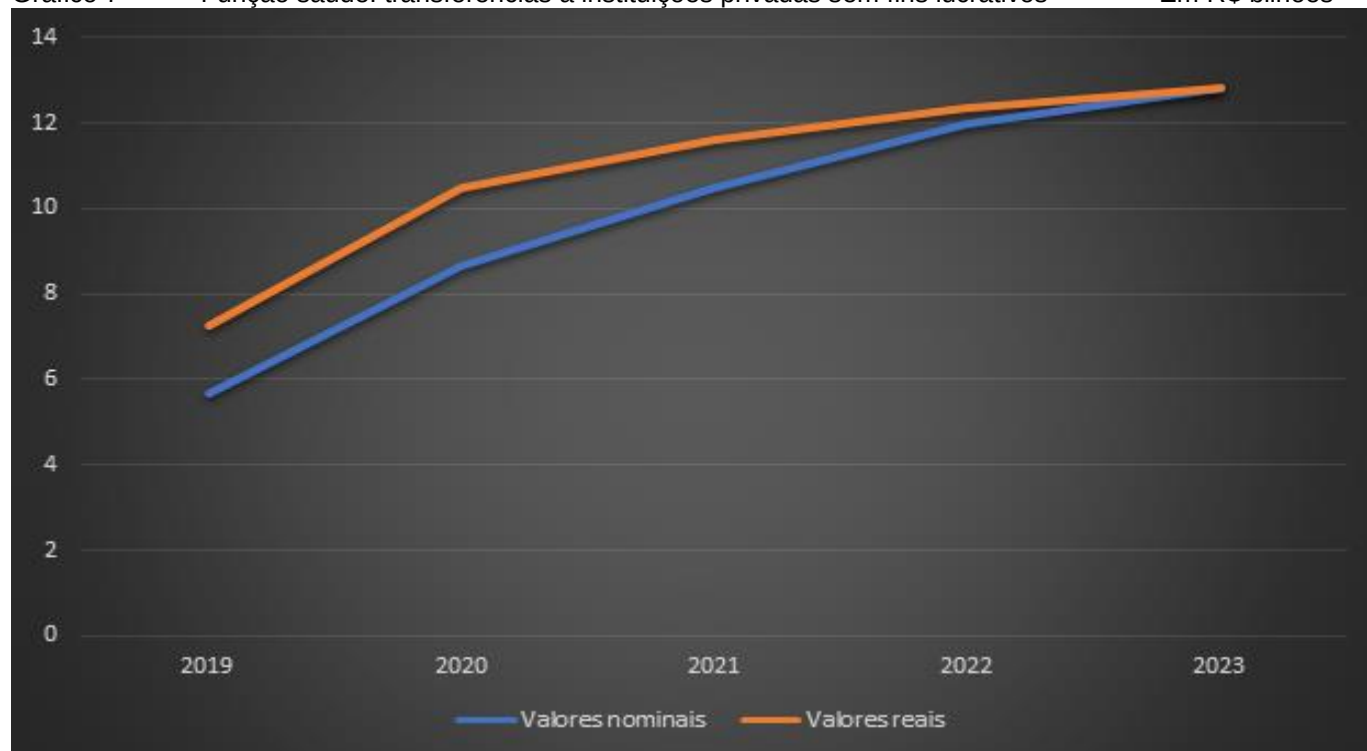
* Projeto/atividade 2818.

Portanto, a queda dos investimentos na função educação foi generalizada, distribuída proporcionalmente entre educação infantil, ensino fundamental e CEUs.

2.1.5.2.2. Saúde

O grande destaque na função Saúde continua sendo o aumento da prestação de serviços públicos de maneira indireta, por meio dos contratos de gestão com as Organizações Sociais e repasses ao terceiro setor por meio de convênios:

Gráfico 7 - Função saúde: transferências a instituições privadas sem fins lucrativos Em R\$ bilhões



Fonte: Sistema Ábaco/TCM.

Obs.: Modalidade de aplicação 50. Valores reais em dezembro/2023.

Quando comparadas as despesas realizadas com transferências a instituições privadas sem fins lucrativos em relação à fixação, observa-se também que há uma tendência sistemática de gastos maiores do que o previsto:

Quadro 16 - Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos					Em R\$ mil
Discriminação	2019	2020	2021	2022	2023
Orçado (a)	4.628.675	6.475.108	7.546.204	9.513.580	11.430.259
Empenhado (b)	5.657.160	8.639.808	10.464.750	11.958.663	12.828.464
Percentual de realização (b / a)	122,2%	133,4%	138,7%	125,7%	112,2%

Fonte: Sistema Ábaco/TCM.

Obs.: Modalidade de aplicação 50.

Por fim, apresenta-se o quadro da relação de transferências a instituições privadas sem fins lucrativos em percentual do total da função Saúde:

Quadro 17 - Transf. a inst. privadas sem fins lucrativos em % do total da função Saúde

Em R\$ mil

Discriminação	2019	2020	2021	2022	2023
Transferências a Instituições Privadas sem fins Lucrativos (a)	7.260.085	10.495.882	11.584.539	12.335.361	12.828.464
Aplicações Diretas	6.948.746	5.955.307	5.238.051	5.655.242	6.788.460
Total Função Saúde (b)	14.208.832	16.451.189	16.822.590	17.990.603	19.616.924
Percentual (a / b)	51,1%	63,8%	68,9%	68,6%	65,4%

Fonte: Sistema Ábaco/TCM. Valores corrigidos para dezembro de 2023 pelo IPC-FIPE.

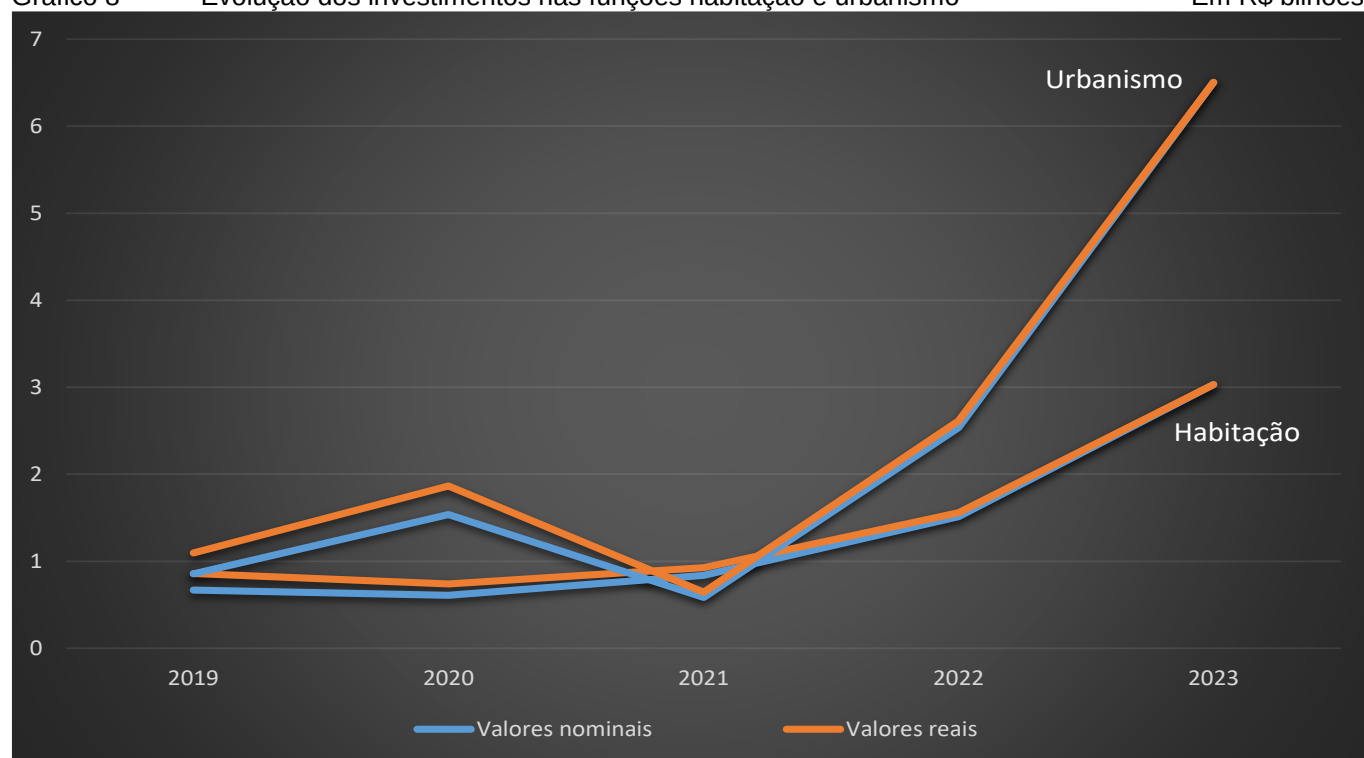
Conforme se observa, as transferências às Instituições Privadas sem fins Lucrativos representaram, em 2023, 65,4% do total da função Saúde.

2.1.5.2.3. Habitação e Urbanismo

O aumento nestas 2 funções se deve, principalmente, ao aumento dos investimentos, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 8 - Evolução dos investimentos nas funções habitação e urbanismo

Em R\$ bilhões



Fonte: Sistema Ábaco/TCM.

Obs.: Valores reais em dezembro/2023.

Os principais projetos/atividades estão listados a seguir:

Quadro 18 - Dez maiores projetos/atividades nas funções Habitação e Urbanismo

Em R\$ mil

Discriminação	2022	2023	% Vert. 2023	Δ	Δ %	Δ % v.c.
1137 - Pavimentação e Recapeamento de Vias	661.784	3.674.658	38,5	3.012.874	455,3	438,3
3340 - Programa Pode Entrar	-	1.243.326	13,0	1.243.326	-	-
1170 - Intervenção, Urbanização e Melhoria de Bairros - Plano de Obras das Subprefeituras	869.074	1.234.643	12,9	365.569	42,1	37,7
3355 - Execução do Programa de Mananciais	604.738	1.061.049	11,1	456.311	75,5	70,1
5187 - Recuperação e Reforço de Obras de Arte Especiais - OAE	262.461	793.383	8,3	530.922	202,3	193,1
3354 - Construção de Unidades Habitacionais	610.738	383.802	4,0	(226.936)	-37,2	-39,1
5100 - Intervenções no Sistema Viário	447.394	292.972	3,1	(154.422)	-34,5	-36,5
3357 - Urbanização de Favelas	104.651	175.653	1,8	71.002	67,8	62,7
5395 - Ampliação, Reforma e Requalificação da Avenida Santo Amaro	17.154	105.457	1,1	88.303	514,8	496,0
1194 - Obras e Serviços nas Áreas de Riscos Geológicos - Emergenciais	-	103.201	1,1	103.201	-	-
Outros	468.117	466.506	4,9	(1.611)	-0,3	-3,4
Total	4.046.111	9.534.649	100,0	5.488.538	135,6	128,5

Fonte: Sistema Ábaco/TCM.

Obs.: Excluídas as despesas com modalidade de aplicação "91 - Apl.Dir.Dec.Op. entre Órgãos,Fundos e Ent.Int.Orç.Fiscal e Seg.Social".

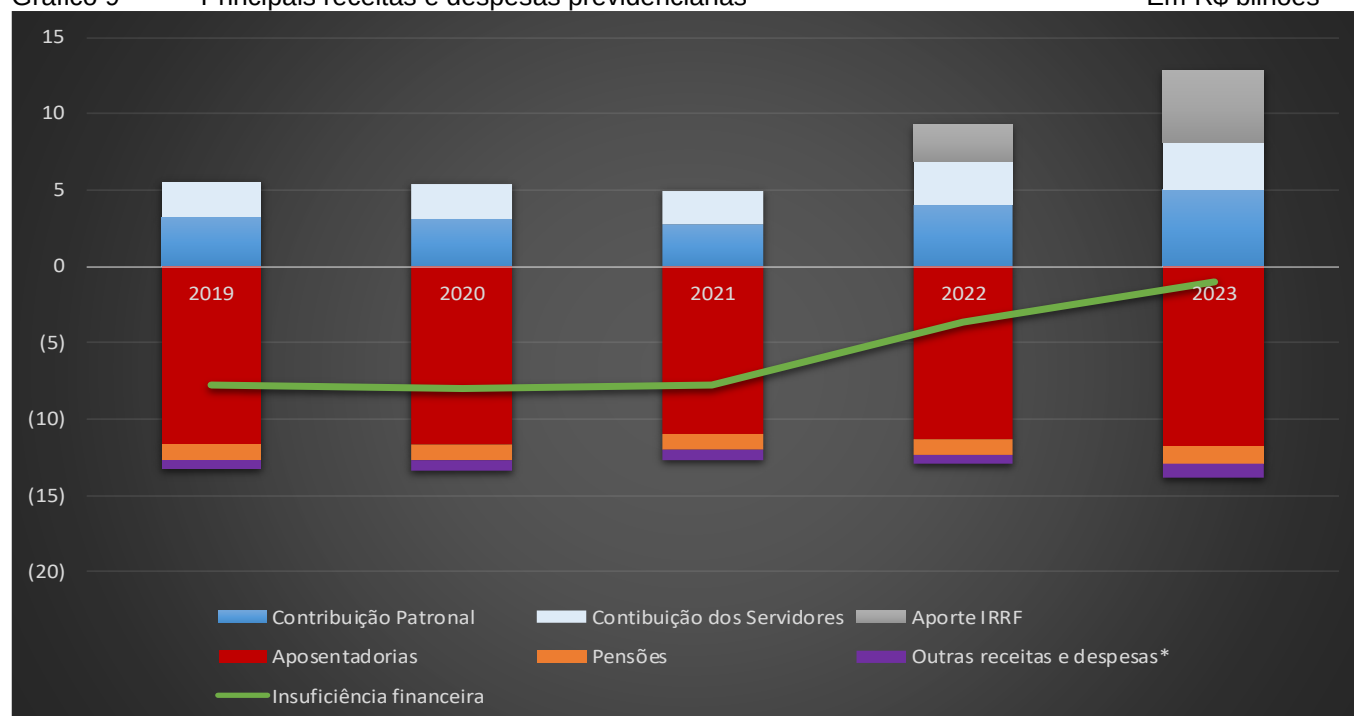
Destacam-se: o aumento de mais de 400% dos gastos com pavimentação e recapeamento de vias, em comparação a 2022, e o início do Pode Entrar, programa desenvolvido para ampliar e facilitar o acesso ao sistema habitacional do Município, criando mecanismos de incentivo à produção de empreendimentos habitacionais de interesse social, por meio da requalificação e/ou aquisição de imóveis privados, com uma política habitacional de financiamento e locação de subsidiados.

2.1.5.2.4. Previdência Social

O gráfico a seguir representa o confronto entre as principais receitas e despesas previdenciárias do Poder Executivo. A linha verde representa a insuficiência financeira da função Previdência Social.

Gráfico 9 - Principais receitas e despesas previdenciárias

Em R\$ bilhões



Fonte: Sistema Ábaco/TCM e Boletim Estatístico do RPPS. Valores corrigidos para dezembro de 2023 pelo IPC-FIPE.

* Compensações previdenciárias, obrigações tributárias (PASEP), despesas de exercícios anteriores, indenizações e restituições, remuneração de recursos, alienações de bens imóveis, entre outros.

Observa-se, portanto, que com a reforma previdenciária municipal – que culminou no aumento das alíquotas previdenciárias tanto do servidor quanto das alíquotas patronais, conjugado com a destinação periódica do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) para o FUNPREV⁴³, o Município de São Paulo conseguiu reduzir substancialmente o *deficit* financeiro da previdência em 2023.

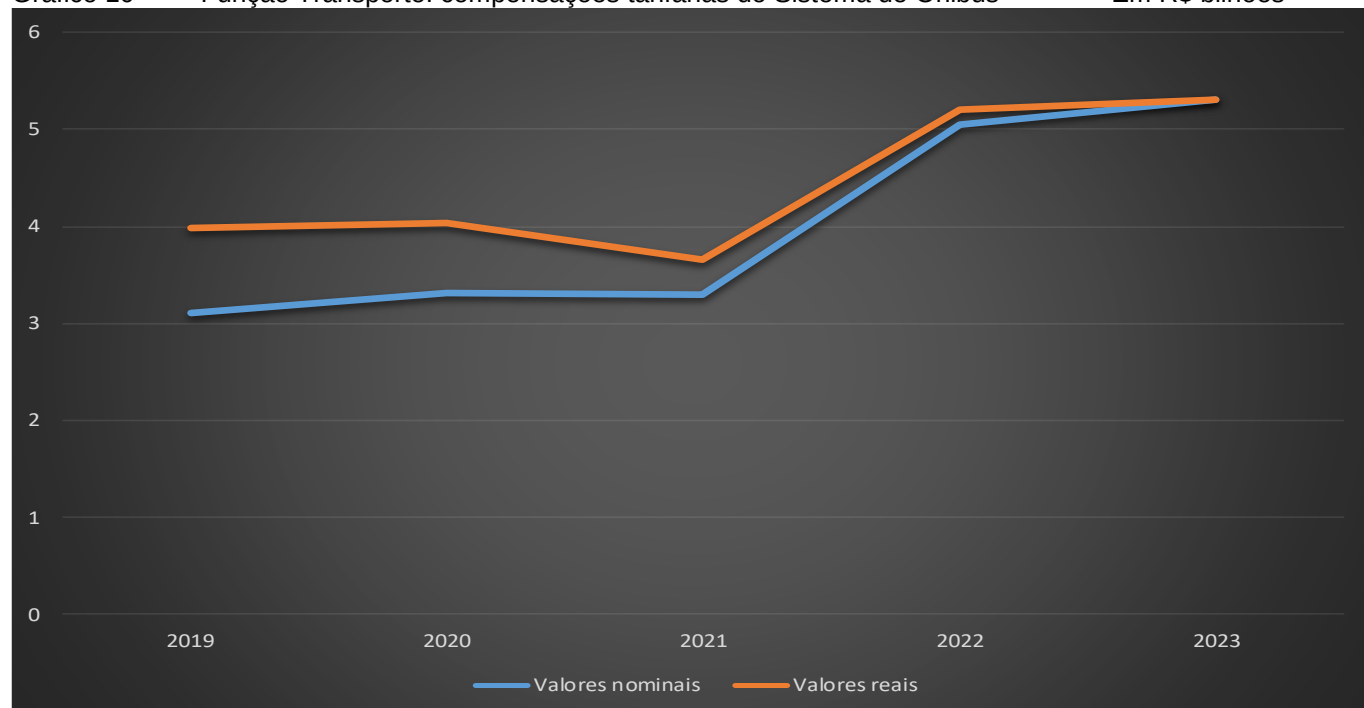
2.1.5.2.5. Transporte

As compensações tarifárias do Sistema de Ônibus – principal despesa do Poder Executivo na função Transporte – apresentaram um salto de 43% em termos reais em 2022, representando mais de R\$ 5 bilhões, e se mantiveram nesse nível em 2023, conforme gráfico a seguir:

⁴³ LOMSP, DGT, “Art. 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.”

Gráfico 10 - Função Transporte: compensações tarifárias do Sistema de Ônibus Em R\$ bilhões



Fonte: Sistema Ábaco/TCM. Valores reais em dezembro/2023.

De acordo com o Relatório da Função Transporte⁴⁴ e com o Relatório Integrado da Administração da SPTrans⁴⁵, esse salto em 2022 pode ser explicado por alguns fatores:

(i) os aumentos nos índices de inflação e os constantes reajustes nos preços dos combustíveis tiveram impacto substancial no custo total do Sistema de Transporte, particularmente, a tarifa de remuneração dos concessionários foi reajustada em 22,25% em maio/2022, mês do reajuste contratual anual, sendo superior à inflação, principalmente, pelo aumento substancial do preço do diesel, que aumentou 61,68% em maio/2022 (período acumulado de 12 meses, segundo dados disponíveis pela ANP – Agência Nacional do Petróleo); e

(ii) o desembolso às concessionárias incluiu o pagamento diferido da diferença de reajuste de 2021, totalizando R\$ 531,4 milhões.

Adicionalmente aos fatores acima, podem ser citados: a opção da Administração pela manutenção da tarifa básica de R\$ 4,40 por passageiro e um aumento de 23% do uso do ônibus

⁴⁴ eTCM 006658/2023, peça 11.

⁴⁵ Empresa municipal responsável pela gestão do Sistema de Transporte Coletivo.

no período pós-pandêmico, inclusive das gratuidades e do Serviço ATENDE⁴⁶, pressionando o custo total do Sistema Municipal de Transporte Coletivo.

Quando comparadas as compensações tarifárias com o orçamento inicial aprovado, também há uma tendência constante de gasto maior do que o previsto:

Quadro 19 - Despesas Orçadas e Empenhadas com compensações tarifárias

Em R\$ mil

Discriminação	2019	2020	2021	2022	2023
Orçado (a)	2.626.484	2.250.000	2.250.000	3.500.000	3.779.479
Empenhado (b)	3.110.484	3.315.935	3.300.000	5.051.601	5.300.000
Percentual de realização (b / a)	118,4%	147,4%	146,7%	144,3%	140,2%

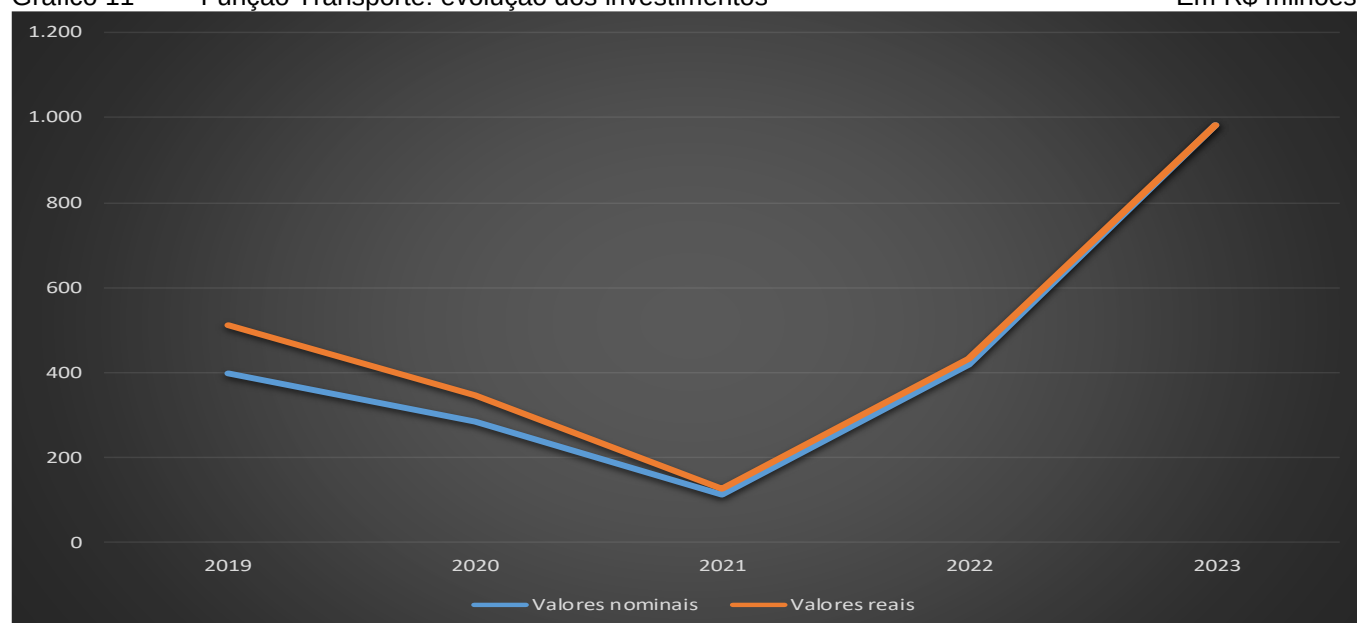
Fonte: Sistema Ábaco/TCM.

Obs.: Excluídas as despesas com modalidade de aplicação "91 - Apl.Dir.Dec.Op. entre Órgãos,Fundos e Ent.Int.Orç.Fiscal e Seg.Social".

Do lado das despesas de capital, os investimentos na função Transporte vêm aumentando desde 2021:

Gráfico 11 - Função Transporte: evolução dos investimentos

Em R\$ milhões



Fonte: Ábaco/TCM. Valores reais em dezembro/2023.

Obs.: Excluídas as despesas com modalidade de aplicação "91 - Apl.Dir.Dec.Op. entre Órgãos,Fundos e Ent.Int.Orç.Fiscal e Seg.Social".

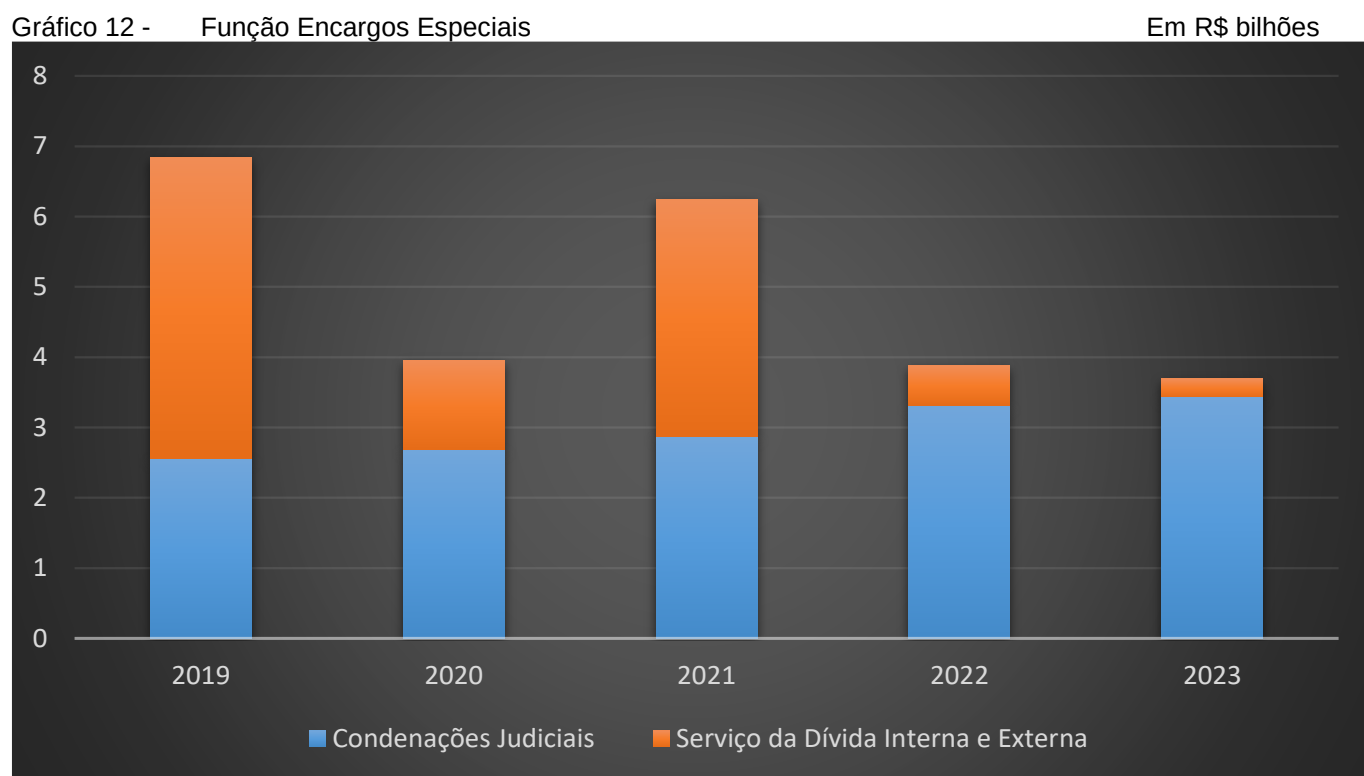
Esse aumento se deve à implantação de novos corredores de ônibus, terminais de ônibus, ciclovias, ciclofaixas, modernização semaforica, eletrificação da frota de ônibus, entre outros. Espera-se uma continuidade desse aumento em 2024, principalmente, no projeto "1800 -

⁴⁶ Transporte de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida.

Eletrificação da frota de veículos do Sistema Municipal de Transporte Coletivo”, financiado por operação de crédito a ser contratada pelo Município.

2.1.5.2.6. Encargos Especiais

Esta função engloba o serviço da dívida pública interna e externa (juros e amortização) e as despesas com pagamentos de precatórios (condenações judiciais).



Fonte: Sistema Ábaco/TCM. Valores corrigidos para dezembro de 2023 pelo IPC-FIPE.

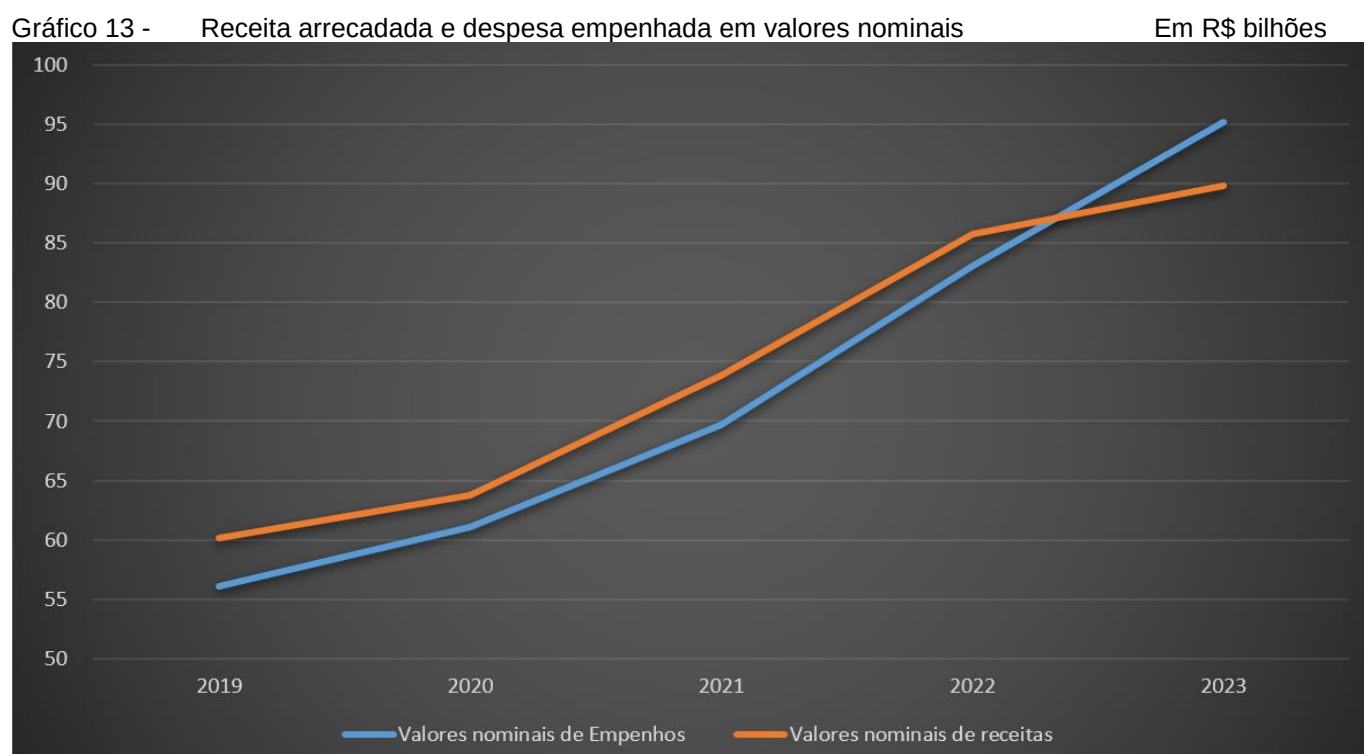
Obs.: Excluídas as despesas com modalidade de aplicação "91 - Apl.Dir.Dec.Op. entre Órgãos,Fundos e Ent.Int.Orç.Fiscal e Seg.Social".

Observa-se um aumento nos pagamentos de precatórios nos últimos 5 anos, bem como uma redução no serviço da dívida pública, devido, principalmente, ao Acordo do Campo de Marte⁴⁷.

⁴⁷ Acordo entre governo federal e municipal que extinguiu dívida do município com a União, que, por sua vez, assumiu área de 1,8 milhão de metros quadrados do Campo de Marte.

2.1.6. Resultado Orçamentário

O resultado orçamentário representa o confronto entre as receitas arrecadadas e as despesas empenhadas⁴⁸. Em 2023, ao contrário dos resultados orçamentários dos últimos 4 anos, os empenhos superaram a arrecadação. Foram empenhados R\$ 95,2 bilhões⁴⁹, e a arrecadação do Poder Executivo foi de R\$ 89,8 bilhões⁵⁰, proporcionando um resultado orçamentário negativo de R\$ 5,4 bilhões⁵¹, conforme os dois gráficos a seguir.



O resultado orçamentário dos últimos 5 anos, apresentado no gráfico a seguir, mostra uma queda de R\$ 2,7 bilhões positivos em 2022 para R\$ 5,4 bilhões negativos em 2023, representando uma variação de R\$ 8 bilhões.

⁴⁸ Vale lembrar que na presente análise estão excluídas a CMSP e o TCMS, sendo apenas o poder Executivo Consolidado, bem como estão excluídas as receitas e despesas intraorçamentárias.

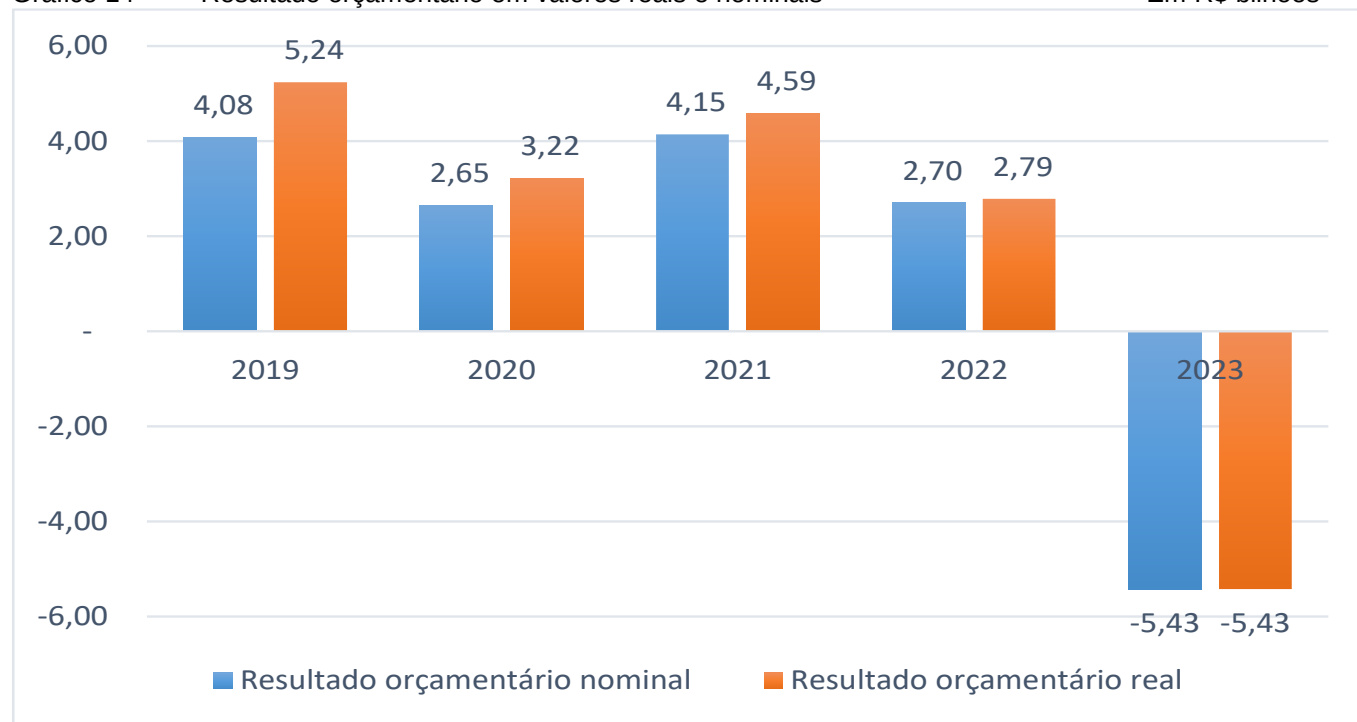
⁴⁹ Excluídas as despesas com modalidade de aplicação "91 - Apl.Dir.Dec.Op. entre Órgãos,Fundos e Ent.Int.Orç.Fiscal e Seg.Social".

⁵⁰ Não inclui receitas intraorçamentárias.

⁵¹ No Balanço Orçamentário de 2023 do Consolidado Geral (Poder Executivo e Legislativo), o *deficit* orçamentário foi de R\$ 6,4 bilhões.

Gráfico 14 - Resultado orçamentário em valores reais e nominais

Em R\$ bilhões



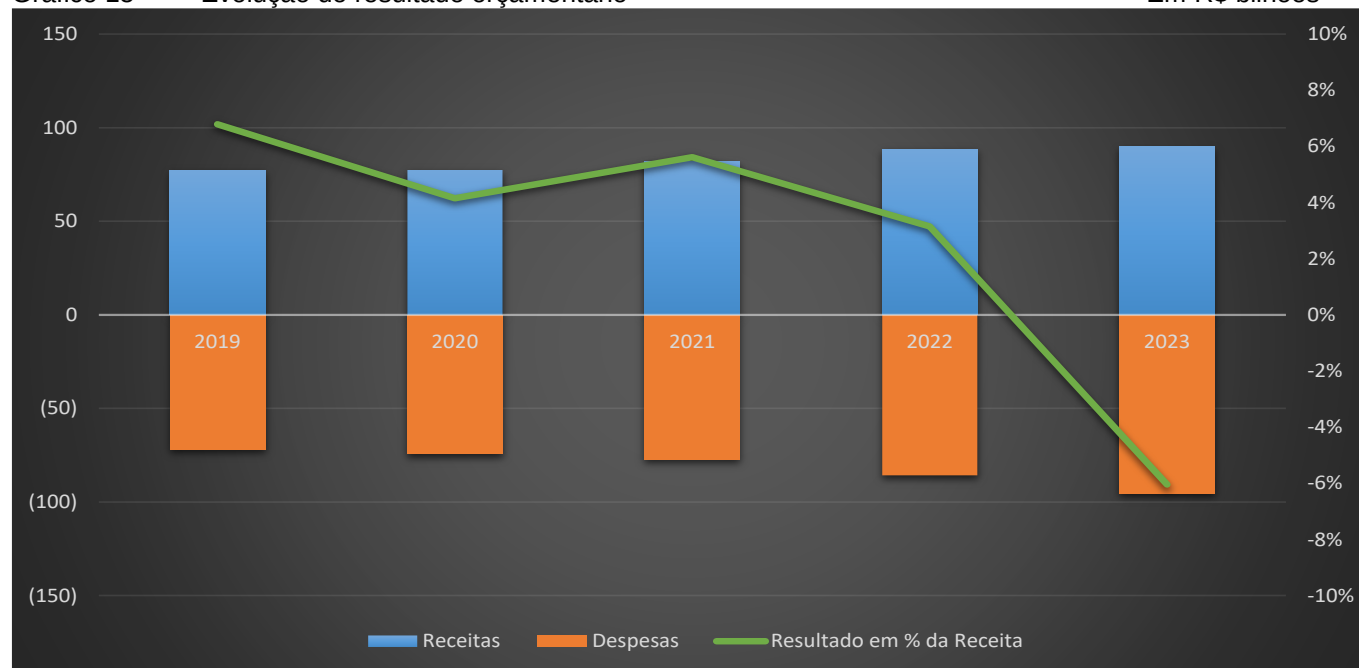
Fonte: Sistema Ábaco/TCM.

Embora a receita em 2023 tenha crescido nominalmente 4,7%, a despesa cresceu em ritmo significativamente maior. Conforme Quadro 09 -, as despesas correntes (empenhadas) cresceram 11% em termos nominais, enquanto as despesas de Capital cresceram 41% nominalmente. Em termos monetários, a variação da receita foi de R\$ 4,0 bilhões (nominais), enquanto a despesa empenhada aumentou em R\$ 15,6 bilhões (nominais). Assim, o resultado nominal sofreu influências tanto do aumento das despesas correntes, quanto de investimentos.

O gráfico a seguir resume os 2 últimos gráficos, comparando as receitas arrecadadas, despesas empenhadas e o resultado orçamentário em valores constantes.

Gráfico 15 - Evolução do resultado orçamentário

Em R\$ bilhões



Fonte: Ábaco/TCM. Valores corrigidos para dezembro de 2023 pelo IPC-FIPE.

Obs.: Excluídas as receitas intraorçamentárias e as despesas com modalidade de aplicação "91 - Apl.Dir.Dec.Op. entre Órgãos,Fundos e Ent.Int.Orç.Fiscal e Seg.Social".

No gráfico acima, as receitas e despesas estão representadas pelas barras (eixo esquerdo) e o resultado orçamentário está representado pela linha verde, em % da receita (eixo direito). Nota-se que as despesas cresceram, em termos reais, mais rapidamente do que as receitas, culminando em um déficit orçamentário em 2023, pela primeira vez nos últimos 5 anos.

2.2. Gestão Financeira

A análise da gestão financeira considera a movimentação das disponibilidades, com foco na evolução e acúmulo de recursos livres no caixa municipal. Desse modo, diferentemente do subitem anterior, serão analisadas as receitas arrecadadas e as despesas pagas, ao invés das despesas empenhadas⁵².

⁵² 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 entidade, independentemente de quando a transação ocorreu ou quando os serviços foram prestados.

2.2.1. Evolução das Disponibilidades

Existem várias maneiras de analisar a variação das disponibilidades. A seguir, apresentam-se três quadros demonstrando a variação do Caixa e Equivalentes de Caixa do Poder Executivo Consolidado em 2023 extraídos do Sistema de Orçamento e Finanças (SOF):

Quadro 20 - Variação do Caixa 2023

Em R\$ mil

Discriminação	Valor
Caixa Inicial	31.382.270
Receitas Arrecadadas (a)	100.459.946
Despesas Pagas (b)	(95.802.773)
RPNP Pagos (c)	(6.499.119)
RPP Pagos (d)	(384.972)
Outros (e) *	884.941
Variação do Caixa (a+b+c+d+e)	(1.341.976)
Caixa Final	30.040.294

Fonte: SOF.

Obs.: O quadro inclui receitas e despesas intraorçamentárias.

* Movimentações extraorçamentárias (ingressos menos desembolsos extraorçamentários em 2023), entre outros.

Pela ótica da Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC) (divididos entre atividades operacionais, de investimento e de financiamento), temos o quadro a seguir:

Quadro 21 - Variação do Caixa 2023

Em R\$ mil

Discriminação	Valor
Caixa Inicial	31.382.270
Fluxo de Caixa das Atividades Operacionais (I)	8.239.494
Receitas Arrecadadas	100.493.993
Despesas Pagas	(94.326.341)
Outros Ingressos e Desembolsos Operacionais	2.071.841
Fluxo de Caixa das Atividades de Investimento (II)	(10.807.711)
Fluxo de Caixa das Atividades de Financiamento (III)	1.226.241
Variação do Caixa (I + II + III)	(1.341.976)
Caixa Final	30.040.294

Fonte: SOF e DFC 2023.

Nota-se, como principal impacto negativo no caixa, as atividades relacionadas a investimentos; conforme já comentado e analisado no subitem de gestão orçamentária, as funções Habitação, Urbanismo, Saneamento e Transporte foram aquelas que mais desembolsaram com investimentos. Importante notar também que houve uma queda de 7,2% em termos reais no valor de caixa e equivalentes de caixa. Os recursos livres apresentaram queda de 29,6% em termos

reais em 2023, enquanto os recursos vinculados apresentaram aumento real de 19,5%, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Quadro 22 - Caixa e Equivalentes de Caixa em 2022 e 2023

Em R\$ mil

Discriminação	2022	2023	% Vert. 2023	Δ	Δ %	Δ % v.c.
Recursos Livres	17.071.573	12.399.002	41,3	(4.672.571)	-27,4	-29,6
Recursos Vinculados	14.310.97	17.641.291	58,7	3.330.594	23,3	19,5
Total	31.382.270	30.040.294	100,0	(1.341.976)	-4,3	-7,2

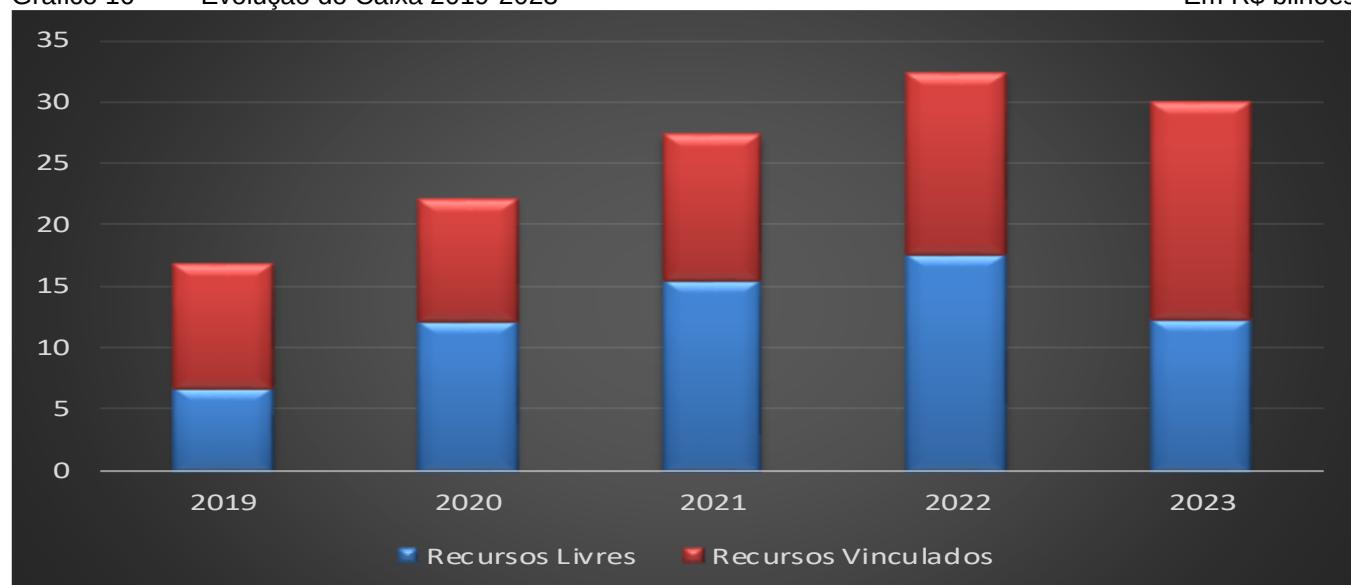
Fonte: SOF.

Obs.: Metodologia adotada para cálculo dos recursos livres: somatório dos saldos das contas 7.2.1.1.1.01 e 8.2.1.1.4.01.01.01. Metodologia adotada para cálculo dos recursos vinculados: saldo da conta 1.1.1.1.1 menos os recursos livres.

Com isso, em 31.12.23, os recursos livres representavam 41,3% do total em caixa do Poder Executivo, enquanto os recursos vinculados, 58,7%. O gráfico a seguir mostra a evolução histórica dos recursos livres e vinculados, com destaque para a quebra da tendência de alta dos recursos livres⁵³, que voltaram ao patamar de 2020 em termos reais.

Gráfico 16 - Evolução do Caixa 2019-2023

Em R\$ bilhões



Fonte: SOF. Valores corrigidos para dezembro de 2023 pelo IPC-FIPE.

2.2.2. Comparação dos recursos disponíveis com as obrigações de curto prazo

O quadro a seguir apresenta a comparação dos recursos livres e vinculados com as obrigações de curto prazo do Poder Executivo:

⁵³ Os recursos livres vinham subindo todos os anos, em termos reais, de 2019 a 2022, mas em 2023 apresentaram queda real de 29,6%, voltando ao patamar de 2020 (em termos reais).

Quadro 23 - Recursos disponíveis x obrigações de curto prazo

Em R\$ mil

Executivo Consolidado	31.12.22	31.12.23	Δ	Δ (%)	Δ % v.c.
Recursos em Caixa Livres	17.071.573	12.399.002	(4.672.571)	-27,4	-29,6
(-) Restos a Pagar da fonte do Tesouro (00)	(9.515.289)	(9.336.250)	179.039	-1,9	-4,9
Restos a Pagar do exercício	8.032.928	7.439.325	(593.603)	-7,4	-10,2
Restos a Pagar de exercícios anteriores	1.482.361	1.896.926	414.564	28,0	24,1
Recursos Excedentes Livres	7.556.283	3.062.752	(4.493.532)	-59,5	-60,7
Recursos em Caixa Vinculados	14.310.697	17.641.291	3.330.594	23,3	19,5
(-) Restos a Pagar de fontes vinculadas	(2.165.690)	(2.435.649)	(269.960)	12,5	9,0
Restos a Pagar do exercício	(2.115.166)	(2.414.872)	299.706	14,2	10,7
Restos a Pagar de exercícios anteriores	(50.524)	(20.777)	(29.746)	-58,9	-60,1
(-) Demais Obrigações a curto prazo *	(1.966.741)	(2.063.165)	(96.423)	4,9	1,7
Recursos Excedentes Vinculados	10.178.266	13.142.478	2.964.211	29,1	25,2
Total Recursos Excedentes	17.734.549	16.205.229	(1.529.320)	-8,6	-11,4

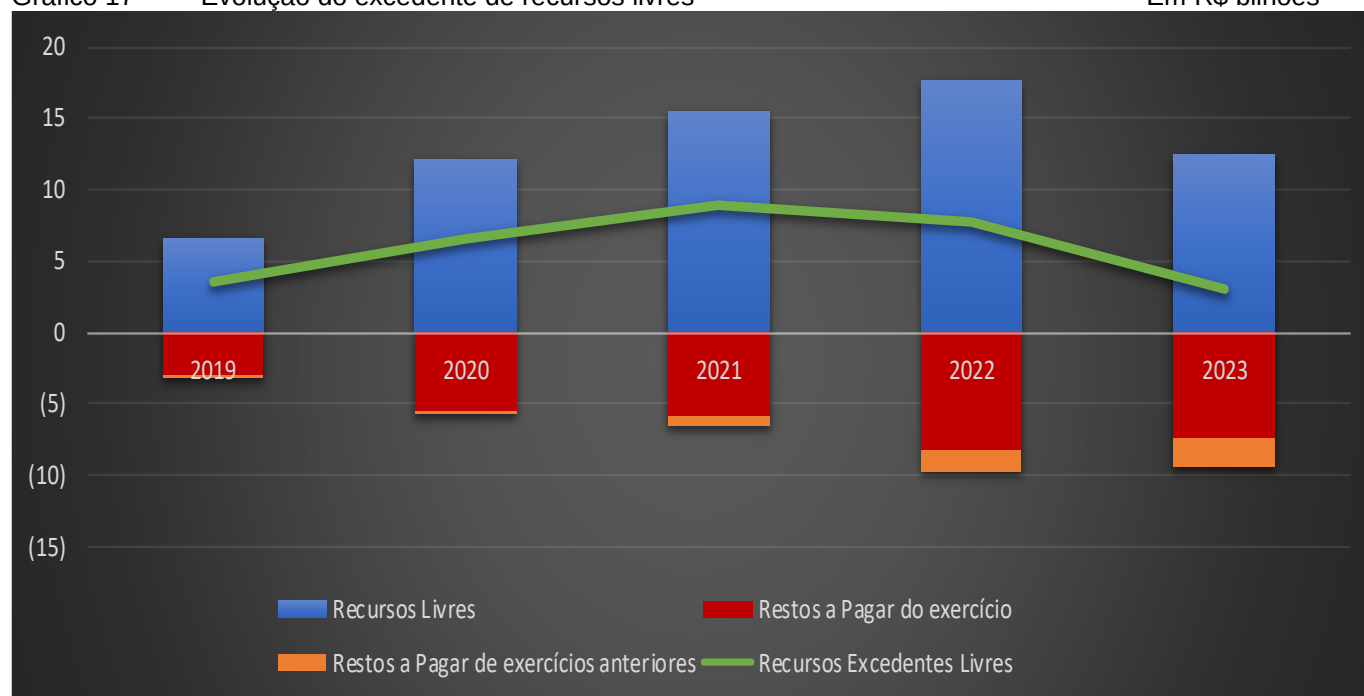
Fonte: SOF e Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (RGF).

* Recursos extraorçamentários, entre outros.

Com isso, nota-se que os recursos livres são suficientes para arcar com as obrigações de curto prazo de 2023, restando um excedente de R\$ 3,1 bilhões. A evolução histórica dos recursos livres frente às obrigações de curto prazo está apresentada no gráfico a seguir:

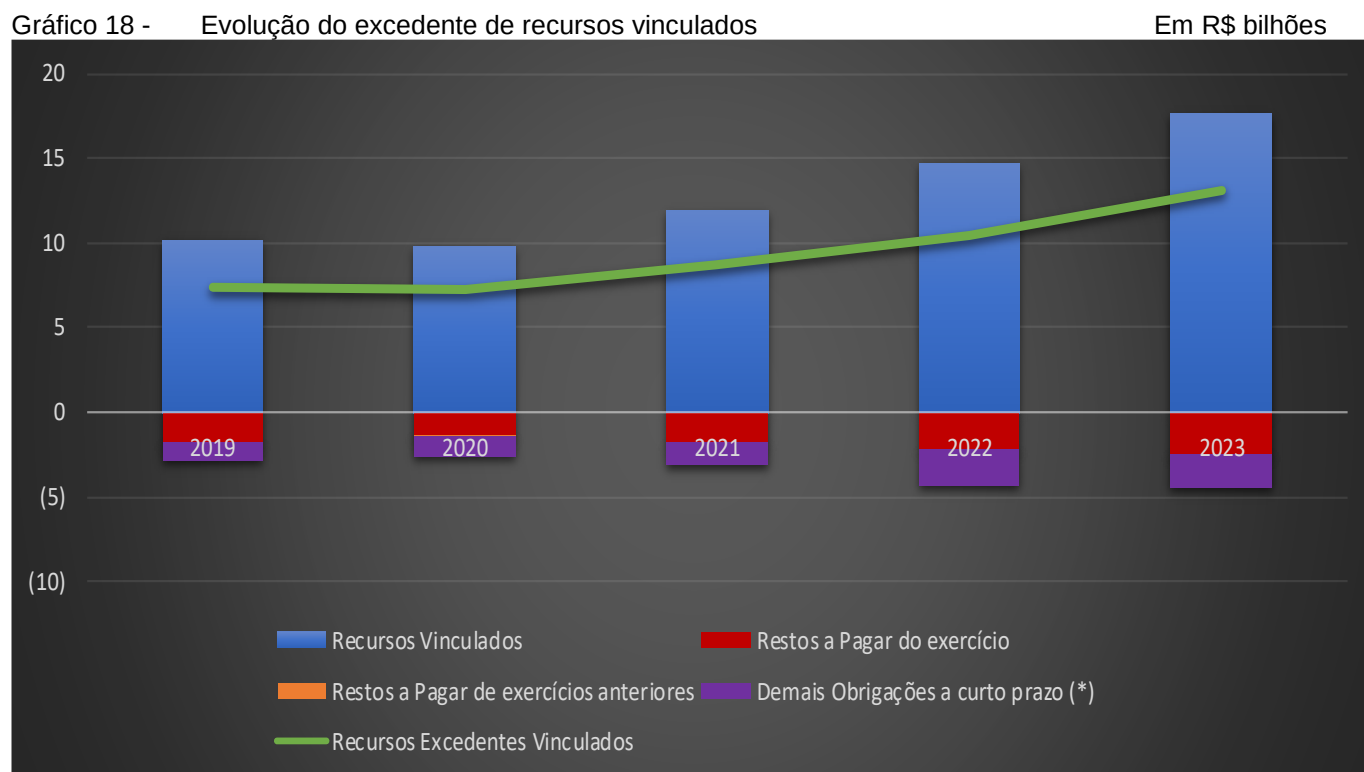
Gráfico 17 - Evolução do excedente de recursos livres

Em R\$ bilhões



Fonte: SOF e Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (RGF). Valores corrigidos para dezembro de 2023 pelo IPC-FIPE.

Assim, observa-se uma queda nos recursos excedentes livres do Poder Executivo Consolidado nos últimos 2 anos, retornando aos níveis de 2019, em termos reais. O contrário aconteceu com os recursos vinculados excedentes:



Fonte: SOF e Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (RGF). Valores corrigidos para dezembro de 2023 pelo IPC-FIPE.

* Recursos extraorçamentários, entre outros.

2.2.3. Análise por fontes de recursos

A partir de 2023, o Poder Executivo do Município de São Paulo passou a adotar nova tabela de fontes de recursos, analisada no subitem **4.6.1**, composta por um código de 14 números ("AA.B.CCC.DDDD.EEEE")⁵⁴. Até 2022, somente era utilizado o código "AA"; portanto, neste subitem do relatório, para possibilitar uma comparação com exercícios anteriores, a análise da variação do caixa focará nesse código apenas.

⁵⁴ Código AA conforme Quadro 24 -;

Código B: Identificação do Exercício – Recursos Correntes (1) ou de Exercícios Anteriores (2) ou Condicionados (9);

Código CCC: Vinculação dos Estados, Distrito Federal e Municípios/Padronizado Fonte;

Código DDDD: Código de Acompanhamento da Execução Orçamentária;

Código EEEE: Código Interno da PMSP/Vinculação PMSP. Na Administração Direta, em regra geral, foi adotado o código identificador da conta corrente pagadora (para recursos vinculados); na Administração Indireta foram criados códigos específicos conforme alinhamento realizado com cada ente da Indireta (na faixa de 8001 a 8012). Para recursos não vinculados é utilizado o código 9001.

O quadro a seguir apresenta todas as possibilidades atuais para o código “AA”:

Quadro 24 - Lista de Fontes de Recursos (código AA)

Código	Descrição
00	Tesouro
01	Operações de Crédito
02	Transferências Federais
03	Transferências Estaduais
04	FUNDEF
05	Outras Fontes
06	Recursos Próprios da Administração Indireta
07	Receita Condicionada
08	Tesouro Municipal - Recursos Vinculados
09	Recursos Próprios da Empresa Dependente
10	Alienação de Bens/Ativos
11	Depósitos Judiciais
12	Recursos Extraorçamentários
20	Recursos Vinculados à Previdência Social
21	Transf. Fed.: Custeio COVID Fundo a Fundo - Serv. Púb. de Saúde
22	Transf. Fed.: Invest. COVID Fundo a Fundo - Serv. Púb. de Saúde

Fonte: SOF.

Em 2023, as receitas arrecadadas, as despesas pagas e os restos a pagar pagos, por fontes de recursos, bem como o resultado financeiro do exercício em cada fonte, estão apresentados no quadro a seguir:

Quadro 25 - Entradas e saídas em 2023, por Fonte de Recursos

Em R\$ mil

Fonte de Recursos	Receitas Arrecadadas (a)	Despesas Pagas (b)	Restos a Pagar Não Processados Pagos (c)	Restos a Pagar Processados Pagos (d)	Resultado Financeiro (a+b+c+d)
00	67.070.381	(65.848.981)	(5.382.314)	(257.374)	(4.418.290)
01	380.109	(159.930)	(35.561)	(2.186)	182.431
02	4.285.002	(3.593.683)	(190.119)	(28.185)	473.015
03	895.431	(798.988)	(115.242)	(19.261)	(38.060)
04	6.599.254	(7.049.885)	(274.011)	-	(724.643)
05	137.082	(103.402)	(9.217)	(78)	24.386
06	69.317	(49.851)	(6.980)	(5.245)	7.241
08	5.673.761	(3.845.533)	(441.779)	(70.577)	1.315.873
09	737.541	(518.714)	(42.805)	(2.065)	173.957
10	420.352	(12.427)	0	-	407.926
11	907.799	(999.638)	0	-	(91.839)
20	13.283.917	(12.772.261)	0	-	511.656
21	-	(48.710)	(1.091)	-	(49.800)
22	-	(771)	0	-	(771)

Fonte de Recursos	Receitas Arrecadadas (a)	Despesas Pagas (b)	Restos a Pagar Não Processados Pagos (c)	Restos a Pagar Processados Pagos (d)	Resultado Financeiro (a+b+c+d)
Total Fontes Orçamentárias	100.459.946	(95.802.773)	(6.499.119)	(384.972)	(2.226.918)
Outros*					884.941
Total Variação do Caixa					(1.341.976)

Fonte: SOF.

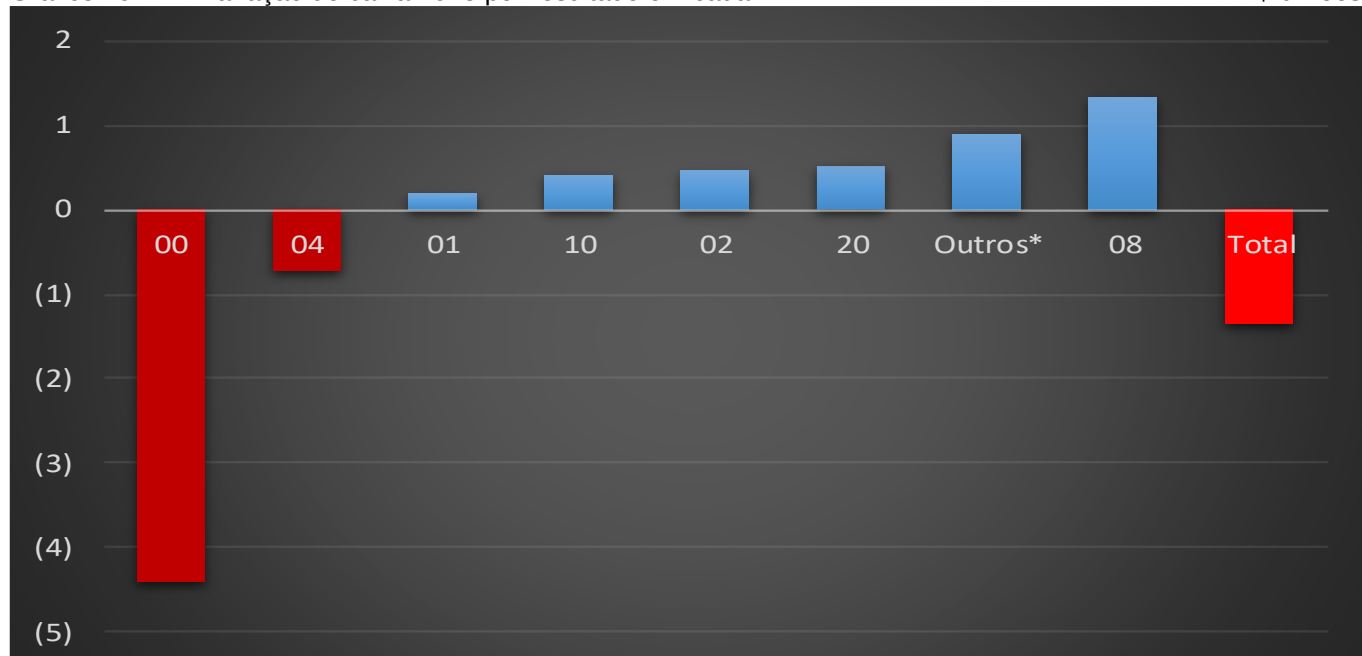
Obs.: Incluídas as receitas e despesas intraorçamentárias.

Obs.: A fonte "07 - Receita Condicionada" não é utilizada na execução orçamentária.

* Movimentações extraorçamentárias (ingressos menos desembolsos extraorçamentários em 2023), entre outros.

Graficamente, a variação do caixa em 2023 pode ser explicada pelos principais resultados financeiros em cada fonte de recursos a seguir:

Gráfico 19 - Variação do caixa 2023 por resultado em cada FR Em R\$ bilhões



Fonte: SOF.

Obs.: Incluídas as receitas e despesas intraorçamentárias.

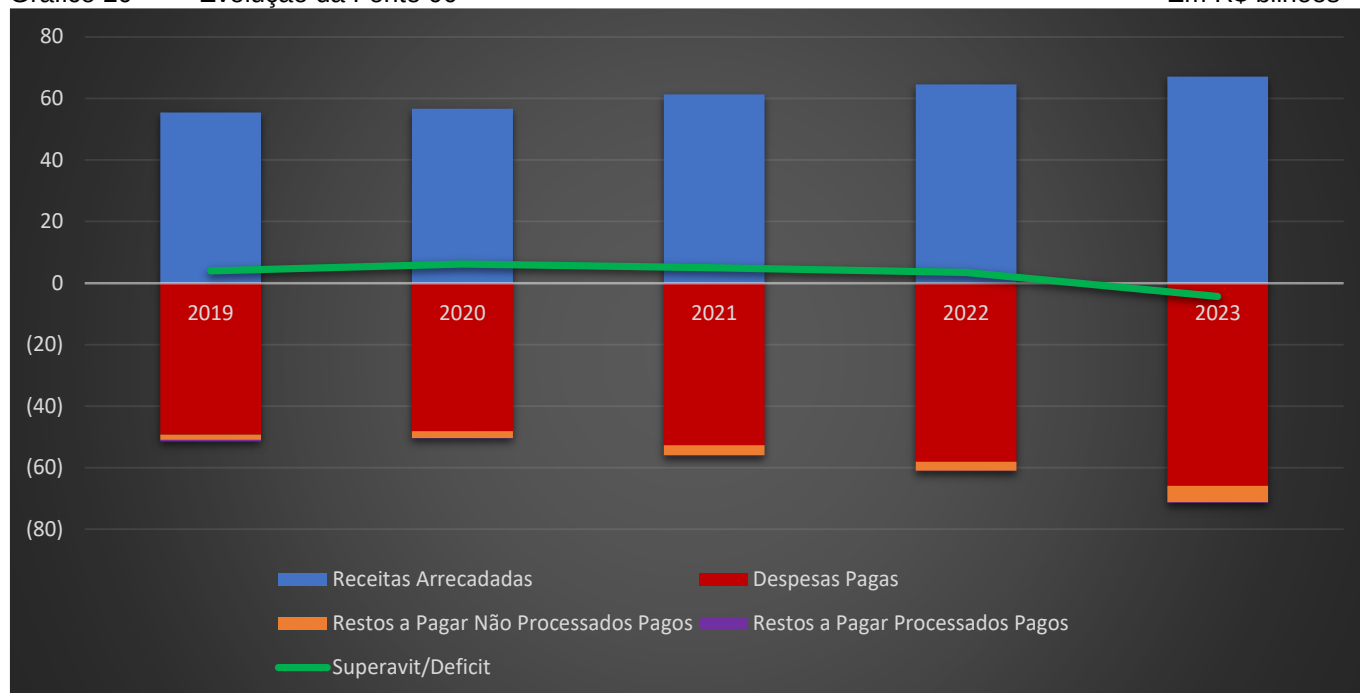
Obs.: A fonte 07 - Receita Condicionada não é utilizada na execução orçamentária.

* Fontes 03, 05, 06, 09, 11, 12, 21, 22 e movimentações extraorçamentárias (ingressos menos desembolsos extraorçamentários em 2023), entre outros.

A fonte 00 é a principal fonte de recursos utilizada pelo Poder Executivo e representa os recursos não vinculados (*i.e.*, recursos de livre destinação). Como se depreende do gráfico acima, essa foi a principal Fonte de Recurso que impactou negativamente o caixa (R\$ 4,4 bilhões negativos). De outro lado, a fonte "08 Tesouro Municipal – Recursos Vinculados" foi a principal fonte que impactou positivamente o caixa (R\$ 1,3 bilhão). A evolução histórica de 2019 a 2023 da fonte 00 está demonstrada a seguir:

Gráfico 20 - Evolução da Fonte 00

Em R\$ bilhões



Fonte: SOF. Valores corrigidos para dezembro de 2023 pelo IPC-FIPE.

Obs.: Inclui receitas e despesas intraorçamentárias.

Pelo gráfico acima, nota-se que a fonte 00 historicamente apresentava resultado financeiro positivo, ou seja, contribuía para o aumento do caixa. Já em 2023, essa tendência se reverteu, em linha com o já abordado, ou seja, aumentos de outras despesas correntes, dos investimentos e também dos restos a pagar pagos, conforme pode ser observado no quadro a seguir:

Quadro 26 - Detalhamento das saídas de recursos na fonte 00

Em R\$ mil

Discriminação	2022	2023	% Vert. 2023	Δ	Δ %	Δ % v.c.
Despesas Correntes Pagas	52.123.393	58.692.315	82,1	6.568.922	12,6	9,2
Pessoal e Encargos Sociais	14.985.316	14.196.234	19,9	(789.083)	-5,3	-8,2
Juros e Encargos da Dívida	162.255	109.254	0,2	(53.001)	-32,7	-34,7
Outras Despesas Correntes	36.975.822	44.386.827	62,1	7.411.005	20,0	16,4
Despesas de Capital Pagas	4.156.666	7.156.666	10,0	3.000.001	72,2	66,9
Investimentos	2.739.403	6.402.682	9,0	3.663.279	133,7	126,6
Amortização da Dívida	1.391.040	734.083	1,0	(656.956)	-47,2	-48,8
Inversões Financeiras	26.223	19.901	-	(6.322)	-24,1	-26,4
RPNP Pagos	2.842.562	5.367.633	7,5	2.525.071	88,8	83,1
RPP Pagos	135.520	257.374	0,4	121.855	89,9	84,1
Total	59.258.141	71.473.989	100,0	12.215.848	20,6	16,9

Fonte: SOF.

Obs.: Inclui despesas intraorçamentárias (modalidade 91).

Do quadro acima, nota-se um crescimento real de 16,9% nas saídas de recursos da fonte 00, com destaques para os aumentos reais: de 16,4% em outras despesas correntes, de 126,6% dos investimentos e de 83,1% nos restos a pagar não processados pagos durante o exercício.

2.3. Gestão Fiscal

A LRF 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. Para tanto, foram definidos limites para a geração de despesas obrigatórias, endividamento, além do estabelecimento de metas fiscais.

Os demonstrativos da LRF (RREO, RGF e seus anexos) e o Demonstrativo de Apuração Bimestral da Relação entre as Receitas Correntes e as Despesas Correntes (art. 167-A da CF/88) foram publicados na data de 30.01.24, porém com valores “provisórios”. Os valores definitivos só foram publicados em 19.02.24 no Diário Oficial da Cidade (DOC), em virtude de o SOF (SIAFIC) não ter sido fechado no prazo estipulado no art. 6º, caput, inciso I, do Decreto Federal 10.540/20⁵⁵, o que infringe o § 1º do referido Decreto e o art. 11, §1º da Portaria MF 548/10, conforme abordado no subitem **4.5.1**.

Assim, a causa do atraso pode ser atribuída ao não encerramento dos lançamentos contábeis em definitivo em tempo hábil, devido à, principalmente, dificuldades na implantação do novo padrão de fontes no SOF. Como efeito, houve prejuízo da transparência e da confiabilidade das rotinas e controles da auditada.

Foram analisados os resultados fiscais de 2023 com a realização de testes nos principais demonstrativos⁵⁶. O Município cumpriu os limites previstos na LRF, com as ressalvas que serão feitas nos subitens a seguir.

⁵⁵ Art. 6º Para fins do cumprimento dos prazos estabelecidos em lei com vistas à divulgação das demonstrações contábeis, ao envio das informações e dos dados contábeis, orçamentários e fiscais de que trata o § 2º do art. 48 e o art. 51 da Lei Complementar nº 101, de 2000, e à divulgação dos relatórios de que tratam o § 3º do art. 165 da Constituição e o § 2º do art. 55 da referida Lei Complementar, o SIAFIC ficará disponível até:

I - o vigésimo quinto dia do mês, para os registros necessários à elaboração dos balancetes relativos ao mês imediatamente anterior; [...]

§ 1º O SIAFIC deverá impedir registros contábeis após o balancete encerrado nas datas previstas no **caput**.

⁵⁶ A análise buscou atestar a fidedignidade dos valores publicados nos principais demonstrativos em relação ao Sistema de Orçamento e Finanças (SOF), com base no mapeamento das contas da Secretaria do Tesouro Nacional. Os demonstrativos analisados foram os Anexos 3, 6, 7, 9, 11 e 13 do RREO, os Anexos 1, 2, 3, 4, 5 e 6 do RGF e o Demonstrativo de Apuração Bimestral da Relação entre as Receitas Correntes e as Despesas Correntes (art. 167-A da CF/88).

2.3.1. Análise do resultado primário e nominal

2.3.1.1. Análise do resultado primário

O resultado primário é obtido por meio do confronto das receitas primárias com as despesas primárias incorridas no exercício, indicando se os níveis de gastos orçamentários do ente são compatíveis com a sua arrecadação. Ele pode ser entendido como o esforço fiscal direcionado à diminuição do estoque da dívida pública⁵⁷. A partir do resultado primário pode ser calculado o resultado nominal por meio da soma das despesas financeiras líquidas do Município⁵⁸.

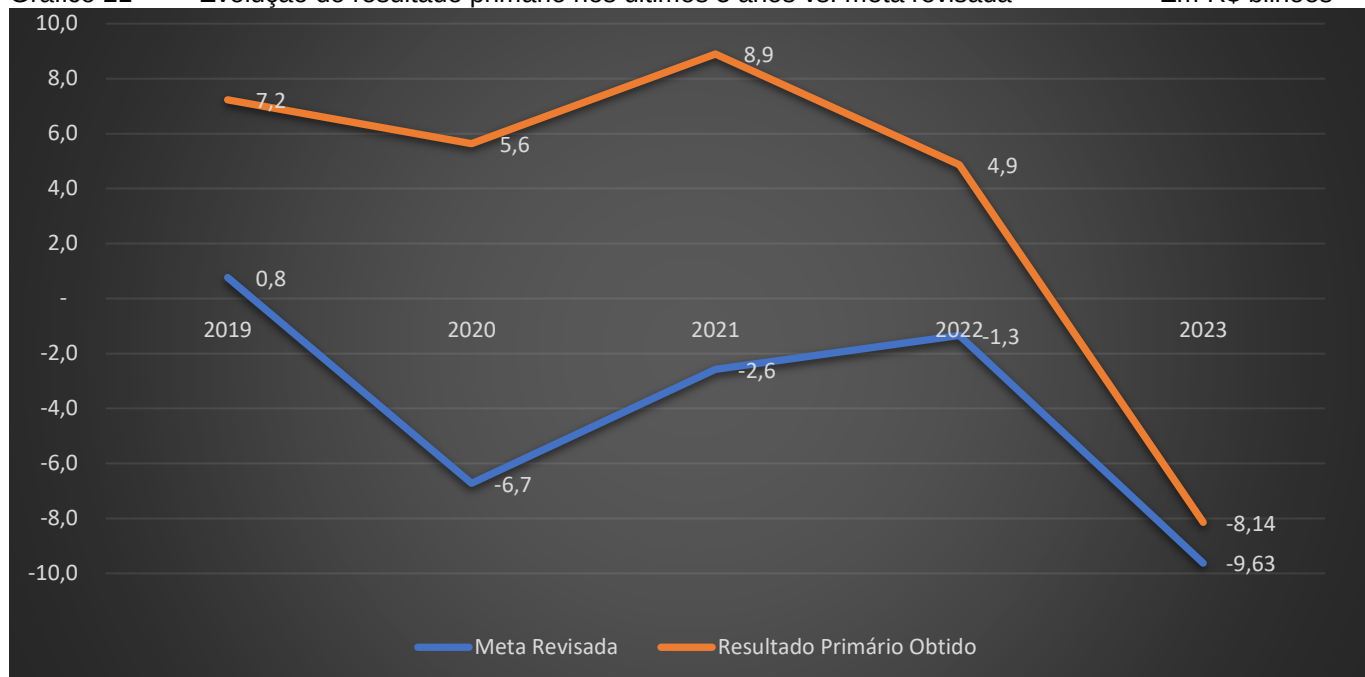
A obtenção de superávits primários indica que o ente tem capacidade para gerar caixa a ser utilizado para arcar com os encargos da sua dívida. Ao contrário, quando se obtém sucessivos deficits primários, a saúde financeira do ente é colocada em risco, as obrigações financeiras podem não ser pagas e, conseqüentemente, pode se obter uma trajetória de endividamento insustentável.

Ao final de 2023, a situação do resultado primário alterou, passando a ser negativo. Durante os últimos exercícios (2019 a 2022), o Município vinha obtendo resultados primários positivos (linha laranja abaixo), conforme gráfico a seguir.

⁵⁷ Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) 13ª Edição, subitem 03.06.02.01.

⁵⁸ O resultado nominal representa a variação da Dívida Consolidada Líquida (DCL) em dado período e pode ser obtido a partir do resultado primário por meio da soma da conta de juros (juros ativos menos juros passivos). Essa forma de cálculo é a metodologia “acima da linha”, enquanto o método “abaixo da linha” decorre da simples comparação entre os estoques da DCL em momentos diferentes. O valor a ser considerado para avaliação do cumprimento da meta de resultado é o apurado pela metodologia abaixo da linha, conforme MDF 13ª ed., subitem 03.06.02.02.

Gráfico 21 - Evolução do resultado primário nos últimos 5 anos vs. meta revisada Em R\$ bilhões



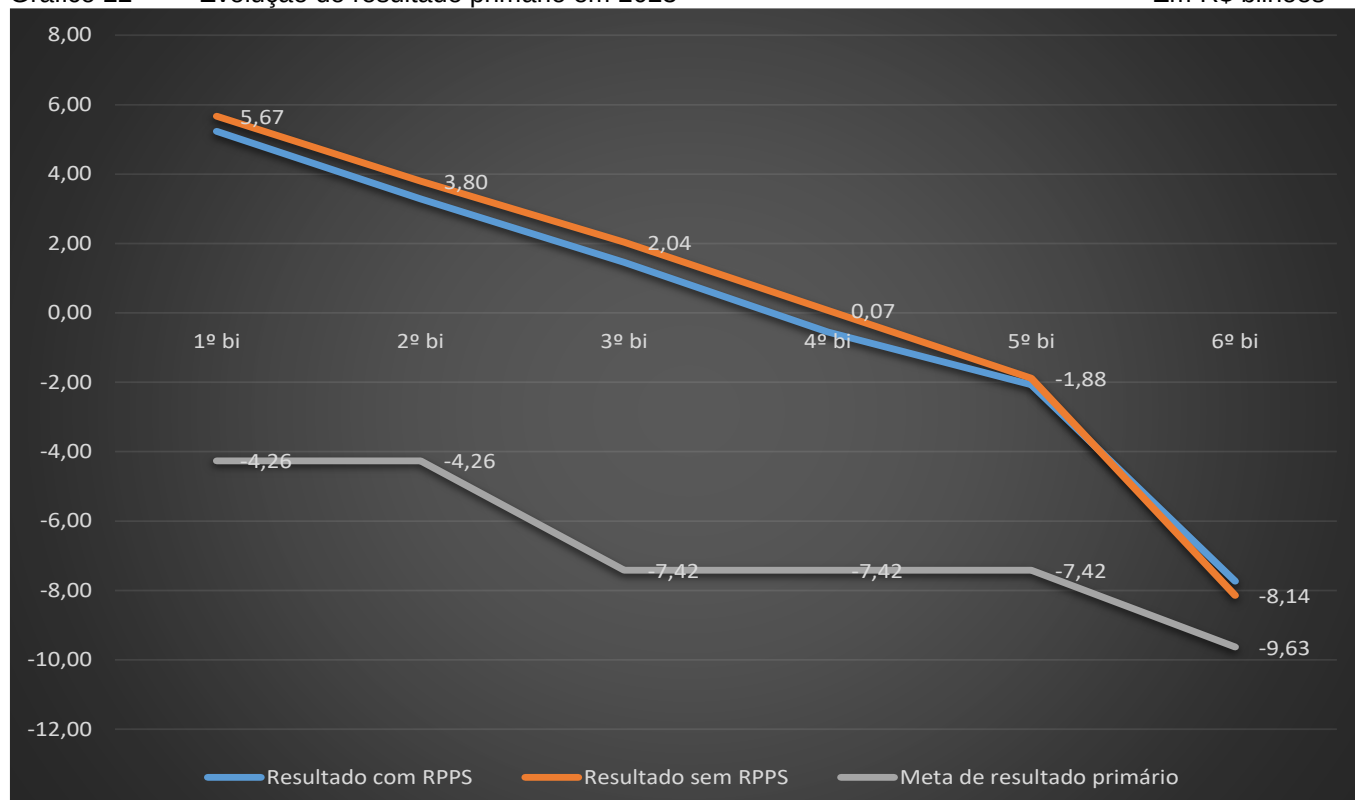
Fonte: Publicações do Anexo 6 do RREO no site do orçamento de SF (<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/fazenda/contaspublicas/index.php?p=3214>). Acesso em 16.04.24.

Durante o exercício de 2023, como se nota da linha laranja do gráfico seguinte, houve uma tendência de queda, em que o resultado primário (sem RPPS) no 1º bimestre de 2023 iniciou o exercício com R\$ 5,67 bilhões positivos, e finalizou o exercício com R\$ 8,14 bilhões negativos. Essa tendência foi acentuada no último bimestre do ano, em que o resultado primário passou de R\$ 1,88 bilhões negativos para R\$ 8,14 bilhões negativos, o que significa uma variação negativa de R\$ 6,7 bilhões entre outubro e dezembro de 2023.

Conforme apresentado no subitem **2.1.5**, as despesas correntes aumentaram nominalmente 10,7% em 2023 (R\$ 7,8 bilhões) em comparação com 2022 e as despesas de capital, principalmente investimentos, cresceram 41,2% em termos nominais (R\$ 4,3 bilhões).

Gráfico 22 - Evolução do resultado primário em 2023

Em R\$ bilhões



Fonte: Publicações bimestrais de 2023 do Anexo 6 do RREO no site do orçamento de SF (<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/fazenda/contaspublicas/index.php?p=3214>). Acesso em 16.04.24.

Também se percebe que a meta do resultado primário foi alterada em duas ocasiões: quando da edição da LDO 2024, que alterou a meta inicial de R\$ 4,26 bilhões negativos para R\$ 7,42 bilhões negativos; e, ao perceber a tendência de deficit primário, a PMSP realizou uma segunda modificação quando da LOA de 2024, alterando a meta para R\$ 9,63 bilhões negativos.

2.3.1.2. Análise do resultado nominal abaixo da linha

O resultado nominal corresponde à variação da dívida consolidada líquida em um dado período. Assim, um resultado nominal positivo indica que houve uma diminuição da dívida consolidada líquida, já um resultado negativo indica que houve aumento⁵⁹.

O valor a ser considerado para avaliação do cumprimento da meta de resultado nominal deve ser o apurado pela metodologia abaixo da linha⁶⁰, embora haja apuração no Demonstrativo dos

⁵⁹ MDF 13ª edição (versão de abril/2023), página 287.

⁶⁰ MDF 13ª edição (versão de abril/2023), página 266.

Resultados Primário e Nominal tanto pela metodologia “Acima da linha” quanto pela metodologia “Abaixo da linha” no Anexo 6 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO). Assim, o resultado nominal abaixo da linha em 2023 fechou em R\$ 5,4 bilhões negativos.

2.3.2. Relação de despesas correntes e receitas correntes

O art. 167-A da CF/88⁶¹ estabelece:

Art. 167-A. Apurado que, no período de 12 (doze) meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95% (noventa e cinco por cento), no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto permanecer a situação, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de vedação da:

[...]

§ 4º A apuração referida neste artigo deve ser realizada **bimestralmente**;

[...]

§ 6º Ocorrendo a hipótese de que trata o caput deste artigo, até que todas as medidas nele previstas tenham sido adotadas por todos os Poderes e órgãos nele mencionados, de acordo com **declaração do respectivo Tribunal de Contas**, é vedada:

I - a **concessão**, por qualquer outro ente da Federação, **de garantias** ao ente envolvido;

II - a **tomada de operação de crédito por parte do ente envolvido com outro ente da Federação**, diretamente ou por intermédio de seus fundos, autarquias, fundações ou empresas estatais dependentes, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente, ressalvados os financiamentos destinados a projetos específicos celebrados na forma de operações típicas das agências financeiras oficiais de fomento. (grifos nossos)

O demonstrativo de apuração bimestral da relação entre a despesa e a receita correntes é publicado no site da PMSP⁶². Não foram identificadas impropriedades nos demonstrativos publicados. Contudo, deve-se notar que esse percentual de despesas correntes e receitas correntes está muito próximo do limite de 95% estabelecido no *caput* do art. 167-A da CF/88, conforme demonstrado no quadro a seguir:

⁶¹ Emenda Constitucional nº 109/21. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm#art1. Acesso em 05.03.24.

⁶² <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/fazenda/contaspublicas/index.php?p=30751>. Acesso em 05.03.24.

Quadro 27 - Relação entre receitas e despesas correntes nos últimos 12 meses

Em R\$ mil

Descrição	2023
Despesas Correntes Liquidadas (I)	87.898.031
Restos a Pagar Não Processados Transferidos (II)	3.987.665
Cancelamentos dos Restos a Pagar Não Processados (III)	-
Receitas Correntes Arrecadadas (IV)	97.125.460
Relação % = (I+II-III) / (IV)	94,61%

Fonte: Demonstrativo de apuração bimestral da relação entre as receitas correntes x despesas correntes (6º bimestre de 2023) e Sistema Ábaco/TCM referente a despesas de janeiro a dezembro de 2023.

Caso o Município exceda o limiar de 95%, é facultado ao Poder Executivo, Legislativo e ao Tribunal de Contas, enquanto permanecer a situação, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal, disposto no referido artigo constitucional, que veda a:

Art. 167-A. [...]

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas:

a) as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa;

b) as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

c) as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 desta Constituição; e

d) as reposições de temporários para prestação de serviço militar e de alunos de órgãos de formação de militares;

V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV deste caput;

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e de militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;

VII - criação de despesa obrigatória;

VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º desta Constituição;

IX - criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções;

X - concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

Apesar de o *caput* do art. 167-A mencionar que é “facultado” ao ente adotar as medidas dispostas nos incisos de I a X, o § 6º do mesmo artigo veda a concessão, por qualquer outro ente da Federação, de garantias ao ente envolvido, enquanto o ente não adotar as medidas mencionadas. Ou seja, em o Município excedendo o percentual de 95% e não adotando as medidas dos incisos de I a X, o maior impacto para o Município seria não poder contrair operações de crédito com garantia da União, enquanto permanecer a situação.

Considerando a proximidade do Município em relação ao limite de 95%, há um risco elevado de, nos próximos bimestres, o Município exceder o referido limiar, caso haja, por exemplo, uma frustração na receita arrecadada.

2.3.3. Demonstrativo da despesa com pessoal

As despesas com pessoal relativas a contratos de terceirização de mão-de-obra que atuam na atividade fim do órgão ou entidade devem ser incluídas no cálculo da despesa com pessoal por força do §1º do art. 18 da LRF⁶³.

Nos últimos 12 meses, na conta de despesa “33903400 - Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização”, havia o registro do montante liquidado de, aproximadamente, R\$ 9 milhões, proveniente apenas da Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia (SMIT).

Além dos referidos gastos, ressaltam-se aqueles referentes aos contratos de gestão com organizações da sociedade civil atuantes na atividade-fim do órgão.

Nesse sentido, a Secretaria Municipal da Fazenda editou a Portaria SF nº 314, de 16.11.21, que definiu os procedimentos a serem adotados pelo Poder Executivo, compreendendo a administração direta e seus fundos, as autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, que tiverem contratos de gestão com organizações da sociedade civil atuantes na atividade-fim do órgão, com vigência a partir de 1º de janeiro de 2022.

⁶³ Art 18 § 1º LRF 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

Os órgãos e entidades supramencionados deverão enviar o valor das despesas com pessoal, com base na prestação de contas ao ente estatal, mensalmente para Dicon/SF (Divisão de Contabilidade da Secretaria Municipal da Fazenda), mediante processo SEI específico.

O valor referente à despesa com pessoal relacionado à atividade-fim do ente público deverá ser registrado em contas de controle e deve ser considerado para fins de apuração do limite estabelecido pelo art. 19 da LRF, conforme dispõe o item 3 do MDF 13ª edição (pág. 514)⁶⁴.

De janeiro a dezembro/23, foi registrado o montante total de R\$ 7,8 bilhões em contas de controle⁶⁵, dos quais R\$ 7,7 bilhões são referentes à despesa de pessoal com contratos de gestão do Fundo Municipal da Saúde.

Em que pesem os valores supramencionados (contratos de terceirização e contratos de gestão com organizações da sociedade civil), a linha de “Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização ou de Contratação de Forma Indireta” (§ 1º do art. 18 da LRF) apresenta valor zero no Demonstrativo da Despesa com Pessoal do 3º quadrimestre de 2023. Sobre o assunto, a PMSP divulgou a seguinte nota:

4 - Tendo em vista o contido no Decreto Legislativo nº 79, de 30 de junho de 2022, que em seu artigo 1º Congresso Nacional menciona:

- Art. 1º Fica sustado, nos termos do inciso V do caput do art. 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”.

Deixamos de considerar os valores referentes as “Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização ou de Contratação de Forma Indireta (§ 1º do art. 18 da LRF)” a partir de janeiro/2022.

⁶⁴ Item 3 MDF pag. 514: [...] O valor referente à despesa com pessoal relacionado à atividade-fim do ente público deverá ser contabilizado em contas de controle após a apresentação da prestação de contas ao ente estatal. [...] Na ausência de registro dos valores referentes à despesa com pessoal decorrentes da prestação de contas das organizações com contrato de gestão, poderá ser considerado, para fins de apuração do limite estabelecido pelo art. 19 da LRF, o total dos recursos transferidos nesta modalidade de contratação.

⁶⁵ O Poder Executivo utiliza, na realidade, duas contas de controle para registrar as despesas com pessoal dos contratos de gestão: “7.6.3.3.2.01 - Controle da Despesa com Pessoal nas Entidades com Contrato de Gestão-Prestação de Contas” e “7.6.3.3.2.02 - Controle da Despesa com Pessoal nas Entidades com Contrato de Gestão-Transferência de Recursos”. Foi registrado o valor de R\$ 7,8 bilhões com despesas de pessoal na conta de controle referente às prestações de contas e R\$ 16,8 bilhões na conta de controle referente às transferências de recursos às OSs, que ainda não foram contabilizadas as prestações de contas.

O subitem 04.01.02.01 (3) do MDF dispõe, em síntese, que a parcela do pagamento referente à remuneração do pessoal que exerce atividade-fim do ente público, efetuado em decorrência da contratação de forma indireta, deverá ser incluída no total apurado para verificação dos limites de gastos com pessoal. A Portaria STN 377/20 estabelecia um prazo para a inclusão desses gastos na despesa total com pessoal. E a Portaria SF 314/21 definiu procedimentos a serem adotados pelo Poder Executivo, compreendendo a administração direta e seus fundos municipais, as autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, que tenham contrato de gestão com organizações da sociedade civil, objetivando cumprimento do disposto na Portaria STN 377/20.

O Decreto Legislativo 79/22 sustou, na íntegra, a Portaria STN 377/20. Portanto, a PMSP não considerou despesas com pessoal decorrentes de contratos de gestão com Organizações Sociais no cálculo da despesa total com pessoal do Poder Executivo, com base no referido Decreto Legislativo.

No entanto, com a publicação do Decreto Legislativo 79/22, a Secretaria do Tesouro Nacional começou a receber questionamentos sobre a validade da regra prevista no MDF.

Assim, em julho de 2022, a Câmara Técnica de Normas Contábeis e de Demonstrativos Fiscais da Federação (CCONF/SUCON/STN) encaminhou a Nota Técnica SEI nº 33.300/2022/ME à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), questionando acerca dos efeitos do Decreto Legislativo 79/22.

Em resposta, a PGFN emitiu o Parecer SEI nº 11899/2022/ME, concluindo que o Decreto Legislativo nº 79, de 2022, ao sustar a Portaria STN nº 377, de 8 de julho de 2020, não torna inexigível o adequado registro dos montantes das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade fim do ente da Federação e que recebam recursos financeiros da administração pública.

Com isso, foi emitida, por fim, a Nota Técnica SEI nº 2454/2023/MF, **na data de 06.10.23**, que assim conclui:

Considerando o contexto e análise apresentados e, ainda, a manifestação da PGFN por meio do Parecer SEI nº 11899/2022/ME, conclui-se que:

- O Decreto Legislativo nº 79, de 2022, ao sustar a Portaria STN no 377, de 8 de julho de 2020, não afastou o disposto no MDF. Assim, **a regra estabelecida para as Despesas com pessoal decorrentes da contratação de serviços públicos finalísticos de forma indireta, nos termos do item 04.01.02.01 - Despesa com Pessoal do Manual de Demonstrativos Fiscais, permanece válida e em vigor.**
- Permanecem válidas também as orientações contidas na Nota Técnica SEI nº 45799/2020/ME. (grifos no original)

Considerando todo o exposto e, principalmente, o Parecer SEI nº 11899/2022/ME da PGFN e a Nota Técnica SEI nº 2454/2023/MF, **ambos posteriores ao Decreto Legislativo 79/22**, as despesas de pessoal do Poder Executivo, divulgadas no Demonstrativo da Despesa de Pessoal - Anexo I do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), estão subestimadas, devido à ausência de valores na linha “Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização ou de Contratação de Forma Indireta”, infringindo o § 1º do art. 18 da LRF, assim como por estar em desacordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais 13ª edição, subitem 04.01.02.01.

Reiterando o relatado nas auditorias anteriores, o MDF 13ª edição enfatiza que os exemplos nele citados (que focam em contratos de gestão) não são exaustivos e que, quando for possível concluir que a remuneração da mão de obra relacionada à atividade fim do ente público é custeada com recursos públicos, essa despesa deverá ser incluída no câmputo da despesa com pessoal, para fins de verificação dos limites estabelecidos na LRF. Portanto, a forma jurídica da contratação (contrato de gestão, termo de parceria, convênio etc.) não constitui fator preponderante para a inclusão da despesa no câmputo do limite.

2.3.4. Demonstrativo das Parcerias Público-Privada (PPP)

O objetivo do Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas (PPP) é informar os impactos das contratações de PPP nas contas do ente, ante ao limite estabelecido pela Lei Federal 11.079/04, que estabelece que a União não poderá conceder garantia ou realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 anos subsequentes excederem a 5% da Receita Corrente Líquida (RCL) projetada para os respectivos exercícios.

Assim, o Demonstrativo das PPP tem por função dar transparência ao cumprimento do limite das despesas derivadas das parcerias público-privadas em relação à RCL, além de evidenciar os contratos de PPP existentes e o montante a ser firmado.

No referido demonstrativo, há valores empenhados no ano anterior e no exercício de 2023, assim como projeções para os próximos 10 anos (2024 a 2032). A última linha do demonstrativo se refere à proporção do total das despesas com PPP e a RCL, tanto realizada em 2023, quanto a projetada para 2024 a 2032. Em 2023, essa proporção foi de 0,98%, portanto dentro do limite de 5%. Os demais anos que foram projetados também ficaram dentro do limite. Contudo, há problemas na metodologia das projeções.

Os valores das projeções das PPP são informados por outras entidades da administração indireta, as quais detêm informações de PPP da PMSP, sendo as que seguem: SP Parcerias, SP Regula e COHAB-SP. A Divisão de Informações Gerenciais Contábeis (DIGER/SF) consolida as informações enviadas por estas Secretarias e realiza o cálculo da RCL projetada. As informações são obtidas a partir de três processos SEI⁶⁶.

Segundo informações prestadas, as PPP projetadas se baseiam no valor da contraprestação dos contratos assinados ou editais/consultas públicas, caso ainda não tenha havido a assinatura dos contratos. Esses valores não embutem correções ou índices. No demonstrativo das PPP, a COHAB-SP e a SP Parcerias são responsáveis pelas projeções de 28 PPP.

No caso da PPP da Iluminação Pública, que é informada pela SP Regula, consta a informação que: “consideramos os índices projetados de 8,43% (média dos últimos reajustes)”. Apesar de ser uma única PPP, esta tem um valor significativo, sendo a única com valores empenhados em 2023, e respondendo nas projeções com 94,3% do valor de 2024 (primeiro ano projetado) e 68,1% do valor de 2032 (último ano projetado). Contudo, diferente das PPP projetadas pela SP Parcerias e COHAB-SP, a PPP da Iluminação Pública contém componente de reajuste ao longo dos 10 anos projetados.

⁶⁶ SEI 602220180000575-6 (doc. 097052586), SEI 761020230000630-0 (doc. 09644887) e SEI 602220180000575-6 (doc. 097052586).

Quanto à projeção da RCL, realizada pela Diger, a 13ª edição do MDF (página 486) estabelece o que segue para o cálculo da projeção da RCL:

Para os anos seguintes, devem ser registradas as projeções da RCL com base na taxa divulgada pela Secretaria do Tesouro Nacional no Manual de Instrução de Pleitos, aplicável aos procedimentos para contratação de operação de crédito de Estados, Distrito Federal e Municípios.

Dessa maneira, a projeção depende da taxa do Manual de Instrução de Pleitos (MIP). No caso, o MIP de 2023, no subitem 4.2.4 - Fator de projeção da RCL (páginas 98-99), indicou uma taxa de 1,00219065888 (ou 0,219065888% a.a.).

Contudo, Diger utilizou para projeção o “Fator de projeção da RCL” do MIP multiplicado pelo Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA) projetado no Relatório Focus de 3,81% para 2024 e 3,50% para os demais anos, resultando em 4,04% para 2024, e 3,73% para os demais anos.

Tal fato está em desacordo com o subitem 03.13.05 do Anexo 13 do MDF 13ª edição (página 486), tendo em vista que deveria ter sido utilizado apenas o Fator de projeção da RCL sem o componente inflacionário (IPCA). Como efeito, resulta-se em distorção da projeção na relação “Total das despesas consideradas para o limite / RCL”, considerando que o denominador (RCL) tende a ser maior ao incluir projeção de inflação.

Dessa maneira, pode-se concluir que não há uniformidade nos valores projetados no demonstrativo das PPP em relação ao componente inflacionário ao longo dos anos: enquanto a COHAB-SP e a SP Parcerias projetam valores sem reajustes ou correção inflacionária, a SP Regula e Diger (em relação à RCL) embutem variações inflacionárias.

Ainda, há duas considerações de aprimoramento do Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas.

A primeira é que a conta de controle 2.2.8.6.1.02 com saldo de R\$ 101,5 milhões em 2023 não entrou na linha de “Outros Passivos” do Demonstrativo, embora tal valor não venha a distorcer o total de despesas com PPP em relação à RCL, a conta está prevista no mapeamento da STN e deveria compor a referida linha.

A segunda falha se trata de uma soma incorreta nesse demonstrativo referente ao valor da linha “A Contratar” de 2025 (R\$ 4.880.000,00). O total correto é de R\$ 74.457.090,46, sendo: R\$ 4.880.000,00 da PPP “MORADIA SOCIAL” (Lote 1) + 69.577.090,46 da PPP “MANUTENÇÃO DE ESCOLAS”. Assim, o total das despesas correto para 2025 mudaria a relação despesas com PPP sobre RCL em 2025 de 1,16% para 1,24%.

Em sede de manifestação, Diger/SF informou que ambas as correções serão feitas.

2.3.5. Repasses do IRRF ao FUNPREV

Constatou-se a inobservância dos prazos e valores referentes aos repasses do produto da arrecadação, pelo Município de São Paulo, suas Autarquias e pelas Fundações, do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) ao FUNPREV, em infringência à Portaria SF 280/23, conforme será detalhado a seguir.

A Emenda à Lei Orgânica do Município de São Paulo 41/21 (reforma previdenciária) estabeleceu novas regras para o RPPS. Entre outras coisas, a emenda acrescentou o art. 37, § 15 às “Disposições Gerais e Transitórias” da LOMSP:

§ 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.

Em 2022 e 2023, os repasses do IRRF supramencionados estavam sendo feitos de maneira inconstante pela Prefeitura do Município de São Paulo⁶⁷. Visando corrigir esse problema, a Secretaria Municipal da Fazenda editou a Portaria SF nº 280 de 09.11.23, que regulamenta os prazos e procedimentos para transferência ao FUNPREV do produto da arrecadação do IRRF, em atendimento ao art. 19 do Decreto 61.151/22.

A Portaria estabelece que o IRRF será transferido ao FUNPREV em 2 parcelas:

⁶⁷ Por exemplo, não ocorreram repasses de IRRF para o FUNPREV nos meses de outubro/2022 e fevereiro/2023. Além disso:

- O valor do IRRF arrecadado na PMSP no mês de agosto/22 só foi recolhido para o FUNPREV no dia 03.11.22 (DRD 610/2022/FUNPREV);
- Do valor da arrecadação do IRRF de dezembro/22, o valor de R\$ 184.114.115,06 foi repassado no dia 26.01.23 e o saldo restante, no valor de R\$ 335.876.164,64, foi repassado apenas em 03.10.23 (por DEA);
- O valor do IRRF arrecadado na PMSP no mês de janeiro/23 só foi recolhido para o FUNPREV no dia 03.03.23 (DRD 241/2023/FUNPREV).

A arrecadação só é registrada no FUNPREV com o efetivo ingresso financeiro (pagamento da despesa intraorçamentária por parte da PMSP).

- I – parcela do mês: anteriormente ao encerramento do mês de referência de arrecadação do IRRF, com antecedência de 2 (dois) dias úteis ao pagamento do funcionalismo, no valor de 100% do IRRF arrecadado no mesmo mês do exercício anterior; e
- II – parcela remanescente: até o vigésimo dia útil do segundo mês subsequente ao mês de arrecadação, no valor da receita do IRRF arrecadada deduzida da parcela prevista no inciso I deste artigo.

Excepcionalmente em dezembro, devido ao 13º salário, o § 3º do art. 1º estabelece:

§ 3º No mês de dezembro, a parcela prevista no inciso I deste artigo será transferida em duas partes iguais, com antecedência de 2 (dois) dias úteis ao pagamento do décimo terceiro salário e da remuneração ordinária do mês.

Por fim, o § 5º do art. 1º estabelece que a transferência da primeira parcela do inciso I do art. 1º será realizada no mês de novembro de 2023.

Na prática, a referida portaria da SF dispõe que o repasse é efetuado dois dias antes do pagamento dos servidores com base na arrecadação do mesmo mês do ano anterior (parcela do mês), esse seria uma espécie de “repasse prévio”, pois 2 dias antes do pagamento dos servidores, a arrecadação do mês corrente ainda não está fechada.

Posteriormente, verifica-se a efetiva arrecadação do mês no ano corrente para o repasse “real” da arrecadação (parcela remanescente), nesse cálculo da efetiva arrecadação é subtraído o valor repassado previamente com base no ano anterior, obtendo-se, assim, o repasse com base em valores efetivamente arrecadados no mês.

Portanto, os repasses de novembro e dezembro de 2023 dos valores de IRRF foram analisados para verificar o atendimento ao disposto na Portaria SF 280/23. Tais repasses foram efetuados nas datas e valores, conforme quadro a seguir:

Quadro 28 - Detalhamento dos repasses de IRRF de novembro e dezembro de 2023

Em R\$ mil

Discriminação	nov/23	dez/23
Arrecadação IRRF ano anterior (2022) (a)	265.405	519.990
Arrecadação IRRF 2023 (b)	340.354	645.261
Data do repasse (parcela do mês)	15.12.23	28.12.23
Data limite (inciso I, art. 1º, Portaria SF 280)	28.11.23	27.12.23
Dias de atraso	17	1
Nº da Guia de Remessa	1727/2023	1826/2023
Apropriação de DRD nº	1509/2023	1572/2023
Valor do repasse (c)	265.405	599.988
Diferença (c - a)	-	79.998
Data do repasse (parcela remanescente)	28.12.23	30.01.24
Data limite (inciso II, art. 1º, Portaria SF 280)	30.01.24	29.02.24
Dias de atraso	-	-
Nº da Guia de Remessa	1825/2023	105/2024
Apropriação de DRD nº	1571/2023	103/2024
Valor do repasse remanescente (d)	74.981	25.277
Diferença (a + d - b)	32	(99.994)

Fonte: SOF.

Obs.: Considerando que a data de pagamento do funcionalismo é o último dia útil de cada mês.

Do quadro acima, conclui-se que:

- a primeira parcela (parcela do mês) de novembro de 2023 foi repassada com 17 dias de atraso;
- a primeira parcela (parcela do mês) de dezembro de 2023 foi repassada com 1 dia de atraso;
- o valor da primeira parcela (parcela do mês) de dezembro de 2023 foi repassado R\$ 80 milhões a maior (c – a); e o valor da parcela remanescente de dezembro de 2023 foi repassado R\$ 100 milhões a menor (a + d - b); logo, o valor total de dezembro de 2023 foi repassado R\$ 20 milhões a menor;
- não foi observado o § 3º do art. 1º da Portaria SF 280 com relação à transferência de dezembro ser em duas partes iguais, em função do 13º salário.

Com isso, há necessidade de a PMSP aprimorar os controles e rotinas referentes aos repasses de IRRF ao FUNPREV, visando não só o atendimento da Portaria SF 280/23, como também conferir efetividade ao disposto no art. 37, § 15 das Disposições Gerais e Transitórias da LOMSP, evitando assim atrasos e prejuízos financeiros ao FUNPREV.

3. DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS

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), mencionados a seguir; os diversos componentes que ainda não constam nas demonstrações financeiras; as determinações de exercícios anteriores exaradas por este Tribunal ainda não cumpridas; e as infringências apuradas na auditoria que subsidia este RAF, **conclui-se de forma global que as Demonstrações Financeiras do Município de São Paulo de 2023 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 do PIPCP 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 pela mencionada Portaria, apenas três foram integralmente implementados pela PMSP (Itens 4 do PIPCP - Dívida ativa, 10 - Dívida pública e 12 - Provisão atuarial), doze estão com os prazos expirados e não foram implementados (lista abaixo), e um se encontra com prazo suspenso (9 - Bens do patrimônio cultural)⁶⁸, no entanto, sem a necessária preparação dos sistemas e providências para implantação.

O quadro a seguir evidencia os itens que não foram integralmente implantados e cujos prazos já estão expirados.

⁶⁸ A STN suspendeu o prazo de implantação de bens do patrimônio cultural por meio da Portaria STN 10.300/22. Ainda, a STN não definiu prazo de implantação para os itens 14 (demais obrigações por competência), 16 (outros ativos intangíveis) e 19 (demais aspectos).

Quadro 29 - Resumo dos PIPCPs com prazo expirado e não implementados (Portaria STN 548/15)

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)	Status
13. Reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações com fornecedores por competência.	31.12.15	01.01.16	Em implementação
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.	31.12.17	01.01.18	Em estudo
11. Reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações por competência decorrentes de benefícios a empregados (ex.: 13º salário, férias, etc.)	31.12.17	01.01.18	Em implementação
5. Reconhecimento, mensuração e evidenciação das provisões por competência.	31.12.19	01.01.20	Não iniciado
6. Evidenciação de ativos e passivos contingentes em contas de controle e em notas explicativas.	31.12.19	01.01.20	Em estudo
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).	31.12.19	01.01.20	Em implementação
17. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos investimentos permanentes, e respectivos ajustes para perdas e redução ao valor recuperável.	31.12.19	01.01.20	Em implementação
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.	31.12.20	01.01.21	Em estudo
2. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos previdenciários, bem como dos respectivos encargos, multas, ajustes para perdas.	31.12.20	01.01.21	Não iniciado
15. Reconhecimento, mensuração e evidenciação de softwares, marcas, patentes, licenças e congêneres, classificados como intangíveis e eventuais amortização, reavaliação e redução ao valor recuperável.	31.12.20	01.01.21	Em implementação
18. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos estoques.	31.12.21	01.01.22	Não iniciado
8. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens de infraestrutura; respectiva depreciação, amortização ou exaustão; reavaliação e redução ao valor recuperável.	31.12.22	01.01.23	Em estudo

Fonte: Nota explicativa 2.4.

Além dos procedimentos atualmente previstos, a Portaria STN 1.569/23⁶⁹ acrescentou mais 8 itens com obrigatoriedade de implementação a partir de 2026. Considerando que, dos itens com

⁶⁹ 20. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos benefícios sociais
21. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos instrumentos financeiros
22. Reconhecimento, mensuração e evidenciação Arrendamentos
23. Reconhecimento, mensuração e evidenciação Ativos Não Circulantes Mantidos para Venda e Operações Descontinuadas
24. NBCT SP 07 (R1) - Ativo Imobilizado Propriedade, Planta e Equipamento
25. NBCT SP Estrutura Conceitual (R1)
26. Reconhecimento, mensuração e evidenciação Receita

prazo de vigência vencidos, apenas três foram plenamente implementados, a PMSP terá dificuldades para atender aos novos itens, visto que muitos deles dependerão da implementação plena dos que já deveriam estar estabelecidos.

Cabe destacar também as fragilidades identificadas, pela Auditoria, 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 vigente⁷⁰, possibilitando, por exemplo, registros contábeis após as datas de fechamento legalmente impostas, o que infringe o art. 6º do Decreto federal 10.540/20 e o art. 11, §1º da Portaria MF 548/10.

Além disso, o pagamento da folha de pessoal sem execução orçamentária, com posterior processamento da respectiva nota de empenho com data retroativa, fragiliza o controle interno e prejudica a transparência da execução orçamentária e financeira, em infringência ao art. 48, §1º, inciso I da LRF, bem como às características qualitativas da informação contábil “representação fidedigna” e “tempestividade”, conforme subitens 3.10 e 3.19 da NBC TSP EC, além de comprometer a integridade, confiabilidade e auditabilidade da informação gerada, o que facilita a manipulação de dados, em desacordo com o disposto no art. 9º, caput, inciso II do Decreto Federal 10.540/20.

No mesmo sentido, os demais sistemas estruturantes do SOF não atendem às necessidades da administração, apresentando deficiências básicas e impactando no trabalho dos auditores. O Sistema de Bens Patrimoniais Móveis (SBPM), por exemplo, impactou diretamente na realização dos testes da auditoria dos Bens Móveis, limitando o alcance dos trabalhos por não emitir relatórios demonstrando a situação dos bens que compõem os ativos da PMSP. Situação análoga é a do sistema de precatórios, que obriga a PGM a efetuar controles de forma manual.

Este cenário repercutiu nos procedimentos executados pela auditoria do TCMSP, com destaque para a ampliação de ceticismo ao longo de todo o trabalho, contudo, seus efeitos podem ser

27. Despesas de Transferência

⁷⁰ Lei Complementar 101/00, Decreto Federal 10.540/20.

adversos em escala mais abrangente do que os achados de auditoria efetivamente identificados, sendo fundamental a adoção de providências pela Prefeitura para a integral adequação do SOF às novas exigências dispostas pelo Decreto Federal 10.540/20, assim como para que os demais sistemas estruturantes do SOF possam atender aos objetivos para os quais foram criados.

3.1. Consolidação

Segundo o MCASP 9ª edição⁷¹, a consolidação das demonstrações contábeis consiste no processo de agregação dos saldos das contas de mais de uma entidade, excluindo-se as transações recíprocas, de modo a disponibilizar os macro agregados do setor público, proporcionando uma visão global do resultado. A eliminação das operações intragovernamentais quando do levantamento dos balanços consolidados é uma exigência da LRF⁷².

Estão compreendidas no processo de consolidação contábil do Município de São Paulo 20 unidades: PMSP, SP Cine, HSPM, Iprem, SFMSP, SPRegula, AHM, FPETC, CMSP, TCMSP, Fecam, FEDTCMSP, SP Turismo, SP Urbanismo, FMLU, COHAB-SP, FMH, FTMSP, FUNPREV E FUNFIN.

Cabe ressaltar que a AHM foi extinta no exercício de 2022, contudo, por deficiências técnicas do sistema SOF, os saldos foram mantidos, impactando nos valores publicados no balanço patrimonial do exercício de 2023, em infringência à verificabilidade da informação contábil. A questão será melhor discutida no subitem 4.5.1.

3.1.1. 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)

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,

⁷¹ MCASP 9ª edição, parte V, item 11

⁷² Art. 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.

simultaneamente, 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 2023, 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\$ 73,7 bilhões no ativo, R\$ 71,8 bilhões no passivo e R\$ 118,8 bilhões no patrimônio líquido;
- DVP: não exclusão dos montantes de R\$ 206,5 bilhões e R\$ 86,2 bilhões, respectivamente, nas contas de VPD e VPA;
- DMPL: não exclusão do montante de R\$ 118,8 bilhões 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.

3.1.2. Desbalanceamento da equação fundamental da contabilidade nas operações intragovernamentais

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\$ 121 bilhões 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 ed.

Quadro 30 - Equação Fundamental da Contabilidade Intra-OFSS Em R\$ mil

Ativo Intra-OFSS	73.652.237
(-) Passivo Intra-OFSS	71.750.861
(=) PL Intra-OFSS	1.901.376
(-) Patrimônio Líquido Intra-OFSS balancete contábil	(118.827.840)
Diferença	120.729.216

Fonte: Balancete contábil extraído do SOF (SCT026R) em 26.03.24

Uma das causas do desbalanceamento são transações que envolvem contas de quinto nível cujas contrapartidas dos lançamentos intra-OFSS utilizam códigos diferentes de “2”, tais como códigos “1”⁷³ e “3”⁷⁴, conforme exemplos identificados pela Auditoria e demonstrados a seguir:

Quadro 31 - Contas com o 5º nível de código 1 e 3 envolvidas em transações Intra-OFSS Em R\$ mil

Entidade	Conta	Contrapartida	Total Débito	Total Crédito
PMSP	1.1.3.8.2.29.04.02	2.3.7.1.1.03.00.00	0	7.571
		4.9.9.9.1.01.99.99	0	5.510
	2.1.3.1.2.01.01.00	2.1.8.8.3.01.02.09	59.807	848
COHAB-SP	1.1.3.8.2.29.01.00	1.1.3.8.1.99.38.00	0	57
		2.3.7.2.1.03.00.00	32	0
		3.3.2.3.1.47.00.00	2	0
	1.1.2.2.2.01.02.00	2.3.7.2.1.03.00.00	3.081	130
	1.1.2.2.2.01.01.00	1.1.3.2.1.05.00.00	1	260
		2.3.7.2.1.03.00.00	563	28
		4.3.3.1.1.07.01.01	1.134	0
SP Urbanismo	1.1.2.2.2.01.03.00	2.3.7.2.1.03.00.00	91	2.905
SP Turismo	1.1.3.2.2.04.00.00	4.9.9.6.1.02.04.15.	0	1
Total			64.712	17.309

Fonte: Razões das contas contábeis extraídos do SOF (SCT023R) em 02.04.24

A impropriedade, além de impactar na consolidação do Município de São Paulo, causa reflexos na consolidação do Balanço Nacional do Setor Público, em nível nacional, visto que as contas de 5º nível com código 3 se referem à consolidação Inter-OFSS com a União.

⁷³ Compreende os saldos que não serão excluídos nos demonstrativos consolidados do orçamento fiscal e da seguridade social (OFSS).

⁷⁴ Compreende os saldos que serão excluídos nos demonstrativos consolidados do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) de entes públicos distintos, resultantes das transações entre o ente e a União.

3.1.3. Falta de lançamentos recíprocos em transações entre entidades integrantes do OFSS

Identificou-se no passivo da PMSP R\$ 22,1 milhões devidos a entidades integrante do OFSS, cujos empenhos já estavam liquidados (restos a pagar processados), contudo, sem o devido registro nos ativos (valores a receber) das entidades credoras, o que prejudica a eliminação de lançamentos recíprocos.

Quadro 32 - Relação de empenhos Intra-OFSS, registro nas entidades credoras e devedor Em R\$ mil

Quadro 02 - Relação de Empenhos Intra-OFSS, Registro nas Entidades Credoras e Devedor

Em R\$ mil

Devedor					Credor	
Entidade	Empenho Intra OFSS	Valor Bruto	Descontos	Valor Líquido registrado no passivo (OFSS)	Entidade	Registro no ativo a receber (OFSS)
PMSP	123938/2023	200	0	200	SP Cine	-
	123946/2023	100	0	100		
	123961/2023	950	0	950		
	124211/2023	860	0	860		
	124214/2023	725	0	725		
	124216/2023	5.260	0	5.260		
	Subtotal SP Cine	8.095	0	8.095		
	123284/2023	4.660	513	4.147	SP Turismo	-
	133136/2023	165	0	165		
	13815/2023	1.681	185	1.496		
	61800/2023	7.500	843	6.657		
	Subtotal SP Turismo	14.005	1.541	12.465		
Total		22.100	1.541	20.559	-	

Fonte: Relatório de Restos a Pagar extraído do SOF (SFN027R) em 01.04.24/Razões Contábeis Extraídos do SOF.

Cabe destacar que há Determinação no sentido de eliminar os lançamentos recíprocos intra-OFSS na consolidação das DCASP, contudo, a Origem alega que a demanda aberta junto à Prodam para exclusão de lançamentos recíprocos intra-OFSS ainda está na fase de planejamento, devido a equipe técnica da empresa estar reduzida.

3.2. Notas Explicativas

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 demonstrações⁷⁵.

Foram identificadas as seguintes insuficiências de informações nas notas explicativas elaboradas pela PMSP:

- i. Informações relacionadas aos acordos de concessão de serviços exigidas no item 32 da NBC TSP 05 – “Contratos de concessão de serviços públicos: Concedente” e no subitem 2.4.7 da parte III do MCASP 9ª ed.
- ii. Informações relativas às transações com o pessoal-chave⁷⁶ da administração nos termos do item 34 da NBC TSP 22 – “Divulgação sobre partes relacionadas” e do subitem 10.4.1, parte V do MCASP 9ª ed.
- iii. Divulgação da data em que foi concedida a autorização para emissão das demonstrações contábeis e quem concedeu tal autorização, assim como de eventos subsequentes⁷⁷ à data dessas demonstrações, conforme exigido nos itens 26, 28 e 30 da NBC TSP 25 – “Evento subsequente” e no subitem 21.2.3, parte II do MCASP 9ª ed.
- iv. Informações relativas a passivos contingentes e divulgações não financeiras, tais como política de gestão de risco financeiro e pressupostos de estimativas, conforme previsto no subitem 8.2.d, parte V do MCASP 9ª ed.

⁷⁵ Subitem 8.1 da Parte V – Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público, MCASP 9ª edição.

⁷⁶ NBC TSP 22

4. [...]

Pessoas-chave da administração são: (a) todos os diretores ou membros do corpo administrativo da entidade; e (b) outras pessoas que têm autoridade e responsabilidade pelo planejamento, direção e controle das atividades da entidade que reporta. Quando atendem a essas exigências, as pessoas-chave da administração incluem: (i) onde houver membro do corpo administrativo de entidade governamental, sob a ótica do Governo como um todo, que possua autoridade e responsabilidade pelo planejamento, direção e controle das atividades da entidade que reporta, esse membro é considerado pessoal-chave da administração; (ii) quaisquer assessores-chave desse membro; e (iii) a alta administração da entidade que reporta, inclusive o dirigente máximo do órgão ou entidade, exceto quando já incluído na alínea (a).

[...] 36. Pessoas que são pessoal-chave da administração podem ser empregadas em tempo integral ou parcial. [...]

⁷⁷ Evento subsequente é aquele evento, seja favorável ou desfavorável, que ocorre entre a data das demonstrações contábeis e a data na qual é autorizada a emissão dessas demonstrações. Dois tipos de eventos podem ser identificados: (a) os que evidenciam condições que já existiam na data das demonstrações contábeis (eventos subsequentes que dão origem a ajustes); e (b) os que são indicativos de condições que surgiram após a data das demonstrações contábeis (eventos subsequentes que não dão origem a ajustes).

- v. Informação que possibilite aos usuários das demonstrações contábeis avaliarem os objetivos, políticas e processos de gestão do capital, nos termos dos itens 148-A e 148-B da NBC TSP 11 – “Apresentação das Demonstrações Contábeis”.
- vi. Conciliação do valor contábil dos bens móveis no início e no final do período, incluindo adições, alienações e depreciações, nos termos do item 88 da NBC TSP 07 – “Ativo imobilizado”.
- vii. Informações referentes aos métodos de depreciação, ao valor contábil bruto e à depreciação acumulada, à redução decorrente da depreciação do exercício e aos custos de itens dos bens imóveis durante a sua construção, conforme itens 88 e 89 da NBC TSP 07 – “Ativo imobilizado”.
- viii. Detalhamentos, nas notas explicativas 12 e 14, referentes aos precatórios, uma vez que não há informação quanto à diferença entre os regimes especial e ordinário para os precatórios de pessoal a pagar, ou mesmo tal segregação para os precatórios de fornecedores, e à programação para quitação, informações relevantes nos termos do disposto no subitem 4.3, parte V do MCASP 9ª ed.
- ix. Informação relativa aos maiores valores de transferências, bem como das entidades que as receberam, uma vez que tais divulgações possibilitariam a análise dos recursos que estão sendo convertidos para políticas públicas e quais entidades estão executando tais serviços, seja a municipalidade ou entidades do terceiro setor, caracterizando informações relevantes nos termos do disposto no subitem 4.3, parte V do MCASP 9ª ed.

Com isso, providências devem ser tomadas pela Secretaria Municipal da Fazenda para que tais insuficiências sejam supridas.

3.3. Distorções Relevantes

Distorções são diferenças entre a informação contábil declarada pela entidade e a exigida segundo a estrutura de relatório financeiro aplicável⁷⁸, no que concerne ao valor, à classificação, à apresentação ou à divulgação de um ou mais itens contábeis, influenciando indevidamente a percepção e consequentes decisões dos usuários previstos sobre os dados patrimoniais, financeiros ou orçamentários apresentados e publicados pelo Governo nas suas demonstrações e demais relatórios gerados com base na contabilidade.

O exame empreendido pelo TCMSp sobre as contas de 2023 do Poder Executivo Municipal de São Paulo revelou a existência de inconsistências materiais no Balanço Patrimonial, na Demonstração das Variações Patrimoniais, Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido e no Balanço Orçamentário, em razão da ocorrência de distorções relevantes de valores não corrigidas sobre diversos elementos patrimoniais, ora sumarizadas:

Quadro 33 - Representatividade das Distorções Identificadas por Classes/Grupos Em R\$ mil

Classe /Grupo	Elemento	Superavaliação (A)	Subavaliação (B)	Valor do Elemento Declarado (C)	% Distorção (Superavaliação) (D=A/C)	% Distorção (Subavaliação) (E=B/C)
1.1	Ativo Circulante	87.889	6.096.013	48.354.164	0,2%	12,6%
1.2	Ativo não Circulante	85.481	6.337.598	186.432.091	-	3,4%
2.1	Passivo Circulante	67.903.978	726.717	85.719.172	79,2%	0,8%
2.2	Passivo não Circulante	6.346.022	71.642.400	224.553.880	2,8%	31,9%
3	VPD	9.041.205	842.623	353.180.192	2,6%	0,2%
4	VPA	50.492	6.101.507	286.560.786	-	2,1%
6.2.1	Receita Orçamentária	-	1.017.312	100.459.946	-	1,0%
6.2.2	Despesa Orçamentária	118.097	-	105.656.969	0,1%	-

Fonte: procedimentos de fiscalização executados no processo eTCM 013989/2023.

Entre as incorreções quantitativas junto aos elementos patrimoniais reportados nos balanços, destacam-se, no que se refere aos bens e direitos, a omissão de reconhecimento de créditos tributários a receber, da ordem de R\$ 6,1 bilhões, o que também afeta as variações patrimoniais

⁷⁸ Estrutura de relatório financeiro aplicável consiste no conjunto de regras para elaboração de relatórios financeiros que a administração adota e que é considerado aceitável em vista da natureza da entidade e do objetivo das demonstrações financeiras ou das exigências de leis ou regulamentos. Os principais critérios utilizados pela equipe de auditores do TCMSp, na avaliação das demonstrações financeiras do Poder Executivo Consolidado de 2022, foram: a Lei Federal 4.320/64, o MCASP 9ª ed., o PCASP Federação 2022 (ambos de auditoria da Secretaria do Tesouro Nacional – STN) e as NBC TSP, editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC).

aumentativas (VPA) do período; e o registro de gastos ativáveis em variação patrimonial diminutiva (VPD), referentes a obras e aquisição de imóveis, no valor de R\$ 6,0 bilhões.

Em relação às obrigações, houve registro a maior de R\$ 66,6 bilhões referentes à cobertura do déficit atuarial oriundo do montante do IRRF, a ser repassado ao IPREM ao longo de vários exercícios, em passivo circulante. Ainda, houve a ausência de registro contábil dos passivos de prazo ou valor incerto (as provisões), estimadas pela Procuradoria Geral do Município em R\$ 5 bilhões, e superavaliação dos montantes contabilizados em precatórios em R\$ 6,3 bilhões, constituindo fatores para a redução da qualidade informacional sobre os efetivos compromissos já contraídos pela PMSP até o término do período auditado.

No tocante às VPD, constatou-se que o IPREM utiliza de metodologia indevida para o cálculo da atualização monetária dos precatórios vencidos, gerando superavaliação de R\$ 2,9 bilhões.

Além das distorções de valor, diversas outras incorreções associadas à classificação dos fenômenos econômicos e/ou orçamentários foram detectadas nos exames procedidos pelo TCMSP. As mais relevantes, segundo o julgamento da equipe de auditoria, estão relacionadas a seguir:

Quadro 34 - Distorções de Classificação Identificadas nas DCASP de 2023

Em R\$ mil

Elementos Impactados	Distorção de Classificação	Valor	Critério Aplicável
Ativo	Reconhecimento de imóveis concedidos como bens de uso especial ou dominicais, em detrimento de classificação própria de ativo de concessão de serviços.	5.604.803	NBC TSP 05, item 12 MCASP 9ª ed., Parte III, subitem 2.4.1
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	5.450.168	Portaria Interministerial SOF/STN 163/01 Portaria STN 1.568/22 (PCASP Federação e Estendido de 2023)
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	4.261.913	Portaria Interministerial SOF/STN 163/01 Portaria STN 1.568/22 (PCASP Federação e Estendido de 2023)

Fonte: procedimentos de fiscalização executados no processo eTCM 013989/2023.

3.4. Balanço Patrimonial

Conforme subitem 4.1, parte V do MCASP 9ª ed., o Balanço Patrimonial (BP) é a demonstração contábil que evidencia, qualitativa e quantitativamente, a situação patrimonial da entidade pública por meio de contas representativas do patrimônio público, bem como os atos potenciais, que são registrados em contas de compensação (natureza de informação de controle).

Quadro 35 - Balanço Patrimonial Poder Executivo 2023

Em R\$ mil

Ativo	Exercício Atual	Exercício Anterior
Ativo Circulante	48.354.164	49.168.366
Caixa e Equivalentes de Caixa	30.040.294	31.382.270
Crédito a Curto Prazo	16.892.877	17.112.222
Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo	-	-
Estoques	1.418.857	666.767
VPD Pagas Antecipadamente	2.137	7.107
Ativo Não Circulante	186.432.091	111.842.505
Realizável a Longo Prazo	152.529.562	75.048.641
Créditos a Longo Prazo	152.490.219	75.042.203
Investimentos e Aplic. Temporárias a Longo Prazo	117	61
Estoques	35.802	3.832
VPD Pagas Antecipadamente	3.423	2.545
Investimentos	4.641.032	7.529.944
Imobilizado	29.249.300	29.253.716
Intangível	12.197	10.204
Total do Ativo	234.786.255	161.010.871
Passivo		
Passivo Circulante	85.719.172	13.227.948
Obrigações Trab., Prev. e Assistenciais a Pagar CP	3.233.641	3.750.005
Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo	149.733	158.272
Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo	3.407.284	2.520.477
Obrigações Fiscais a Curto Prazo	41.331	15.610
Obrigações de repartições a outros entes	370.190	-
Provisões a Curto Prazo	2.189	20.610
Demais Obrigações a Curto Prazo	78.514.804	6.762.974
Passivo Não Circulante	224.553.880	154.378.388
Obrigações Trab., Prev. e Assistenciais a Pagar LP	27.362.696	20.082.827
Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo	1.183.183	1.073.486
Fornecedores e Contas a Pagar a Longo Prazo	4.906.818	2.470.493
Obrigações Fiscais a Longo Prazo	238.624	245.155
Provisões a Longo Prazo	179.450.785	119.924.736
Demais Obrigações a Longo Prazo	11.411.774	10.581.691
Resultados diferidos	-	-
Total do Passivo	310.273.052	167.606.337

Passivo a Descoberto	(75.486.798)	(6.595.465)
Patrimônio Social e Capital Social	1.418.607	1.418.607
Adiantamento para Futuro Aumento de Capital	-	-
Reservas de Capital	-	-
Ajustes de Avaliação Patrimonial	(836)	(627)
Reserva de lucros	-	-
Demais Reservas	3.691.856	3.694.187
Resultados Acumulados	(80.596.425)	(11.707.633)
Total do Passivo e Patrimônio Líquido	234.786.255	161.010.871

Fonte: Reprodução adaptada do Balanço Patrimonial do Poder Executivo extraído do SOF

Quadro 36 - Quadro dos Ativos e Passivos Financeiro e Permanentes (Lei 4.320/64) Em R\$ mil

Ativo (I)	Exercício Atual	Exercício Anterior	Passivo (II)	Exercício Atual	Exercício Anterior
Ativo Financeiro	35.478.982	39.104.444	Passivo Financeiro	19.079.399	19.205.918
Ativo Permanente	199.307.273	121.906.427	Passivo Permanente	301.229.556	159.153.943
			Saldo Patrimonial (I - II)	(85.522.701)	(17.348.990)

Fonte: Reprodução adaptada dos Quadro Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes do Poder Executivo extraído do SOF

Quadro 37 - Quadro das Contas de Compensação (Lei 4.320/64) Em R\$ mil

Atos Potenciais Ativos	Exercício Atual	Exercício Anterior	Atos Potenciais Passivos	Exercício Atual	Exercício Anterior
Garantias e Contragarantias Recebidas	4.600.251	3.945.106	Garantias e Contragarantias Concedidas	-	-
Direitos Contratuais	-	-	Obrigações Contratuais	29.072.560	29.517.172
Outros Atos Potenciais Ativos	2.873.363	2.894.452	Outros Atos Potenciais Passivos	1.398.484	1.243.232
Total	7.473.613	6.839.558	Total	30.471.044	30.760.404

Fonte: Reprodução adaptada dos Quadro da Contas de Compensação do Poder Executivo extraído do SOF

Quadro 38 - Quadro do Superavit/ Deficit Financeiro (Lei 4.320/64) Em R\$ mil

Fontes de Recursos	Exercício Atual	Exercício Anterior
Ordinária	3.329.077	8.704.320
Vinculada	13.070.505	11.194.205
Operações de Crédito	222.978	63.541
Transferências Federais	1.639.084	1.257.615
Transferências Estaduais	534.201	588.062
Fundo Constitucional de Educação	211.975	402.744
Outras Fontes	211.634	447.456
Receita Condicionada	-	-
Tesouro Municipal - Recurso Vinculado	7.684.485	7.562.229
Alienação de bens ativos	458.390	95.291
Depósitos Judiciais	597.307	689.147
Transferências Federais - Custeio Covid Fundo a Fundo - Serv. Pub. de Saúde	7.901	79.650
Previdência Social	1.495.622	-
Transferências Federais - Invest. Covid Fundo a Fundo - Serv. Pub. de Saúde	4.062	5.604
Transferências Federais - convênios/contratos covid vinculados à saúde	-	-
Transferências Federais - LC 173/2020, Art. 5º, I	2.867	2.867
Recursos extraorçamentários	-	-
Total das Fontes de Recursos	16.399.583	19.898.526

Fonte: Reprodução adaptada dos Quadro da Contas de Compensação do Poder Executivo extraído do SOF

Verificou-se que a estrutura do Balanço Patrimonial, analisado em conjunto com seus quadros, não atende ao estabelecido no item 4, parte V do MCASP 9ª ed. em relação ao Quadro Superavit/Deficit Financeiro, pois não apresenta a nova estrutura das fontes de recursos⁷⁹ implementada pela PMSP, em atendimento à padronização estabelecida pela Portaria Conjunta STN/SOF 20/21 e a Portaria STN 710/21. Cumpre salientar que a segregação do superavit financeiro segundo a nova estrutura de fontes foi divulgada na Nota Explicativa 25-B do Balanço Patrimonial.

Com relação à consistência dos dados apresentados no BP, não foram excluídas as transações recíprocas entre órgãos e entidades municipais (Intra-OFSS) para fins de divulgação da informação consolidada do Executivo, culminando na evidenciação de valores inflados dos elementos patrimoniais, conforme discorrido no subitem **3.1.1**.

Também foi constatado que a linha do Passivo “Obrigações de repartições a outros entes”, no valor de R\$ 370,2 milhões, está com a nomenclatura divergente do MCASP 9ª ed. e do PCASP 2023. O valor se refere à conta “2.1.5.3.1.02.01 Transferências para organizações da Sociedade Civil a Pagar (F)” e à conta “2.1.5.3.1.02.02 Transferências para organizações da Sociedade Civil a pagar (P)”. A descrição da conta 2.1.5.0.0 no PCASP é “Transferências fiscais a curto prazo”, portanto, sugere-se à Secretaria da Fazenda que tome providências com relação à alteração de nomenclatura para as próximas Demonstrações Contábeis.

Ademais, na análise das contas que compõem o cálculo do superavit financeiro do exercício de 2023, verificou-se que o montante de R\$ 91,8 milhões foi classificado indevidamente com atributo F, passando a compor o Ativo Financeiro sem, contudo, atender à definição do § 1º do art. 105 da Lei 4.320/64⁸⁰.

Dessa forma, foi efetuado recálculo do superavit financeiro apurado no exercício de 2023, excluindo-se as contas classificadas indevidamente com atributo F:

⁷⁹ Mecanismo que permite a identificação da origem e destinação dos recursos legalmente vinculados a órgão, fundo ou despesa.

⁸⁰ Artigo 105. O Balanço Patrimonial demonstrará: [...]

§ 1º O Ativo Financeiro compreenderá os créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária e os valores numerários.

Quadro 39 - Recálculo do superavit financeiro (Poder Executivo)

Em R\$ mil

Ativo Financeiro	35.478.982
(-) Passivo Financeiro	(19.079.399)
(=) Superavit Financeiro calculado pela PMSP	16.399.583
(-) Débitos Pagos a Regularizar – Devolução de Convênios	(129.071)
(-) Débitos de Terceiros	(4.002)
(=) Superavit financeiro recalculado pela Auditoria	16.266.510

Fonte: SOF.

O enquadramento incorreto no montante de R\$ 133,1 milhões como ativo financeiro afeta o cálculo global do superavit financeiro, representando infringência ao conceito do § 1º do art. 105 e ao art. 43⁸¹ da Lei 4.320/64.

3.4.1. Caixa e Equivalentes

Conforme preconizado no subitem 6.5.1 da Parte V do MCASP 9ª Edição, o elemento patrimonial “Caixa e Equivalentes de Caixa” compreende o numerário em espécie e depósitos bancários disponíveis, além das aplicações financeiras de curto prazo, de alta liquidez, que são prontamente conversíveis em um montante conhecido de caixa e que estão sujeitas a um insignificante risco de mudança de valor. Inclui, ainda, a receita orçamentária arrecadada que se encontra em poder da rede bancária em fase de recolhimento.

Os quadros a seguir detalham a composição dos saldos de Caixa e Equivalentes de Caixa do Poder Executivo em 31.12.22 e em 31.12.23.

Quadro 40 - Caixa e Equivalentes de Caixa do Poder Executivo - Consolidado

Em R\$ mil

Descrição	31.12.22	31.12.23	% Vert.	Δ	Δ%
Caixa	-	-	-	-	-
Conta única	690.907	1.192.831	4,0	501.923	72,6
Bancos Conta Movimento – Demais Contas	902.683	623.919	2,1	(278.764)	-30,9
Agentes Arrecadores – Equivalentes de Caixa	58.537	66.911	0,2	8.374	14,3
Aplicações Financeiras de Liquidez Imediata	27.827.449	25.148.388	83,7	(2.679.061)	-9,6
Total PMSP	29.479.576	27.032.049	90,0	(2.447.528)	-8,3
Demais entidades	1.902.694	3.008.245	10,0	1.105.551	58,1
Total Consolidado - Poder Executivo	31.382.270	30.040.294	100,0	(1.341.976)	-4,3

Fonte: Balancetes analíticos do Poder Executivo e da PMSP referentes a 31.12.22 e 31.12.23.

⁸¹ Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superavit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; [...]

Verifica-se no Quadro 40 - um total em “caixa” de R\$ 30 bilhões nas contas do Poder Executivo em 31.12.23, destacando o valor de R\$ 27 bilhões nas contas da PMSP, que adicionadas às demais entidades do Poder Executivo totalizam R\$ 30 bilhões. A redução de “caixa” de aproximadamente, R\$ 1,3 bilhão, decorre, principalmente, da diminuição de 9,6% nas aplicações financeiras da PMSP ao término do exercício.

O quadro a seguir apresenta os saldos contábeis de Caixa e Equivalentes de Caixa por empresa do Poder Executivo em 31.12.23.

Quadro 41 - Saldos do disponível por empresa (Poder Executivo)

Em R\$ mil

Cód. da empresa	Descrição	Saldo de Caixa e Equivalentes de Caixa	% Vert.
1	PMSP	27.032.049	90,0
3	SP Cine	140.080	0,5
4	HSPM	93.703	0,3
5	IPREM	35.406	0,1
6	SFMSP	42.790	0,1
7	SP Regula	3.431	0,0
8	FUNPREV	1.113.909	3,7
9	FUNFIN	507.718	1,7
16	FPETC	26.801	0,1
29	SP Turismo	122.940	0,4
30	SP Urbanismo	54.286	0,2
81	FMLU	160.692	0,5
83	COHAB-SP	544.484	1,8
85	FTMSP	4.333	-
91	FMH – COHAB-SP	157.671	0,5
Total		30.040.294	100,0

Fonte: Balancetes analíticos extraídos do SOF.

Realizada a conciliação entre os saldos apresentados nos extratos bancários e os saldos apresentados nos demonstrativos contábeis, foram encontradas diferenças que foram devidamente justificadas pela Origem, não sendo detectadas impropriedades.

As contas contábeis analíticas pertencentes ao grupo 1.1.1.1.1.30 – Rede Bancária – Arrecadação registram as receitas arrecadadas, mas ainda não recolhidas, ou seja, ainda não foram efetivamente incorporadas às disponibilidades do órgão/entidade.

O quadro a seguir evidencia a composição dos saldos dos agentes de arrecadação no Balancete da PMSP em 31.12.23.

Quadro 42 - Saldo das contas contábeis dos agentes de arrecadação Em R\$ mil

Conta Contábil	Descrição	Conta	Saldo Balancete 31.12.23
1.1.1.1.1.30.01	Recursos Arrecadados - Barras Não-FEBRABAN	7981-2	23.796
1.1.1.1.1.30.02	Recursos Arrecadados - Barras FEBRABAN	9902-3	28.447
1.1.1.1.1.30.04	Recursos Arrecadados – FUMCAD	18114-5	3.082
1.1.1.1.1.30.05	Recursos Arrecadados - Levantamentos Judiciais - FISC	8045-4	291
1.1.1.1.1.30.07	Recursos Arrecadados - Simples Nacional	7109-9	6.637
1.1.1.1.1.30.09	Recursos Arrecadados - Multa de Trânsito	19986-9	2.913
1.1.1.1.1.30.10	Recursos arrecadados – PIX	20845-0	1.744
Total			66.911

Fonte: Razões contábeis das contas dos agentes de arrecadação.

As divergências verificadas no confronto entre os saldos contábeis e os extratos bancários das contas de arrecadação foram analisadas por esta Auditoria e, em face da documentação recebida de Defin, constatou-se não haver inconsistências relevantes nos saldos contábeis de Rede Bancária – Arrecadação apresentados em 31.12.23, tendo em vista o fato de que as transferências dos agentes arrecadadores para as contas correntes da Prefeitura normalmente ocorrem 1 dia útil após a arrecadação.

3.4.1.1. Superavaliação de R\$ 87,9 milhões na conta “Débitos Pagos a Regularizar” devido a pendências bancárias de exercícios anteriores, sem a documentação de suporte adequada

A conta 1.1.3.8.1.99.63 – Débitos Pagos a Regularizar registra valores transitórios, pagamentos pendentes de registro orçamentário, por exemplo: débitos compulsórios nas contas de convênio com o governo federal, retenção do fundo de partição estadual e municipal e tarifas debitadas indevidamente, sem a devida execução orçamentária.

No âmbito do Poder Executivo Municipal essa conta totalizou R\$ 129 milhões em 31.12.23. O saldo por empresa está evidenciado no quadro a seguir.

Quadro 43 - Saldos por empresa da conta 1.1.3.8.1.99.63 - Débitos Pagos a Regularizar Em R\$ mil

Empresa	31.12.22	31.12.23	Variação	Δ%	% Vert.
01 - PMSP	94.374	87.890	(6.484)	-6,9	68,1
03 - SP Cine	15.044	15.044	0	0	11,7
29 – SPT	16.401	16.401	0	0	12,7
83 - COHAB-SP	5.146	4.947	(199)	-3,9	3,8
91 – FMH	1.175	1.768	593	50,5	1,4
Outros	490	3.022	2.532	517,3	2,3
Total	132.629	129.071	(3.558)	-2,7	100,0

Fonte: balancetes analíticos extraídos do SOF.

O saldo da PMSP representa 68% do total do Poder Executivo Consolidado em 31.12.23. Deste modo, em razão da materialidade, a análise teve como objeto os saldos da PMSP ao final do exercício.

O exercício de 2023 apresentou uma redução de R\$ 6,5 milhões no saldo da conta da PMSP, que decorreu, principalmente, da regularização da execução orçamentária concernente à devolução de recursos para a União no valor de R\$ 7 milhões referente ao exercício de 2022.

Quanto ao saldo atual mantido na conta (R\$ 87,9 milhões), no âmbito do Processo SEI nº 6017.2019/0019205-4, DEFIN constatou que tais impropriedades se referem a erros na transição de saldos do NOVO SEO para o SOF. Com isso, tem envidado esforços para análise e correta contabilização dos valores. Nesse intuito, elaborou roteiro contábil para regularização das pendências. Entretanto, não se efetivaram ações coordenadas visando à resolução dessas pendências antigas.

Dessa forma, constata-se superavaliação de R\$ 87,9 milhões na conta “Débitos Pagos a Regularizar” devido a pendências bancárias de exercícios anteriores, sem a documentação de suporte adequada em infringência à NBC TSP EC, subitem 3.26.

3.4.2. Créditos Tributários a Receber

A entidade deve reconhecer um ativo em relação a tributos quando seu respectivo fato gerador ocorrer e os critérios de reconhecimento forem satisfeitos⁸². Tributos são benefícios econômicos

⁸² MCASP 9ª ed., Parte II, item 14.4.

ou potencial de serviços compulsoriamente pagos ou a pagar às entidades do setor público, de acordo com a legislação ou outra regulamentação, estabelecidos para gerar receita para o governo⁸³.

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

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

3.4.2.1. Subavaliação do Ativo e das Variações Patrimoniais Aumentativas no valor de R\$ 3,2 bilhões provenientes do crédito tributário a receber de IPTU e de R\$ 2,9 bilhões provenientes do crédito tributário a receber de ISS, totalizando uma subavaliação dos créditos tributários no valor de, no mínimo, R\$ 6,1 bilhões

O exame do balancete analítico do Poder Executivo de Dezembro/23 revelou a ausência do grupo contábil “1.1.2.1.0.00.00 - Créditos Tributários a Receber” constante no PCASP Federação, que compreenderia os valores relativos a créditos a receber oriundos das variações patrimoniais aumentativas tributárias.

No caso do presente apontamento, especificamente, constatou-se a ausência dos valores a receber provenientes dos tributos referentes ao IPTU e ISS, ainda não inscritos em dívida ativa. A decisão de não efetuar o registro contábil foi tomada pelo Departamento de Contadoria (Decon) e pela Divisão de Contabilidade (Dicon) da Secretaria Municipal da Fazenda (SF), por entenderem não ser possível verificar a consistência da informação contábil, por desconhecimento dos eventos contábeis e da equação que compõe os números apresentados pela Prodam, responsável pela gestão dos bancos de dados referentes ao IPTU e ISS.

⁸³ NBC TSP 01, item 7.

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

Os valores a receber dos referidos impostos, em 31.12.23, conforme informação prestada por meio do Ofício SF/SUREM/DEPAC nº 22/24, de 09.02.24, encaminhamento SF/SUREM/DEPAC/DICAR Nº 097983689, são os seguintes:

Quadro 44 - Créditos Tributários a Receber IPTU / ISS 31.12.23					Em R\$ mil
Tributo	Valor Principal	Multa	Juros	Atualização Monetária	Total
ISS	1.386.841	366.352	909.917	260.060	2.923.170
IPTU	2.516.684	341.135	227.867	87.156	3.172.843
Total	3.903.525	707.487	1.137.784	347.216	6.096.013

Fonte: Informado por SUREM/DEPAC SEI 6017.2024/0001895-9.

Conforme se observa, há um montante de R\$ 3,2 bilhões provenientes de créditos tributários relativos ao IPTU e R\$ 2,9 bilhões provenientes do ISS, totalizando R\$ 6,1 bilhões de créditos tributários a receber em que não há registro contábil nas demonstrações financeiras do Executivo Municipal.

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

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

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

3.4.3. Dívida Ativa

A dívida ativa é o conjunto de créditos tributários e não tributários em favor da Fazenda Pública, não recebidos no prazo para pagamento definido em lei ou em decisão proferida em processo regular, inscrito pelo órgão ou entidade competente, após apuração de certeza e liquidez. É uma fonte potencial de fluxos de caixa e é reconhecida contabilmente no ativo.

Em 31.12.23, o saldo líquido registrado na dívida ativa do Município de São Paulo era de R\$ 84,1 bilhões, valor correspondente a 35,7%⁸⁴ do ativo total da Prefeitura:

Quadro 45 - Dívida Ativa Contabilmente Registrada em 31.12.23 Em R\$ mil

Item	Conta	Título	2022	2023	% Vert.	Δ (%)
1	1.1.2.5.0.00.00	Dívida Ativa Tributária – Curto Prazo	1.128.022	1.175.998	0,6	4,3
2	1.1.2.6.0.00.00	Dívida Ativa Não Tributária – Curto Prazo	35.569	38.171	0,0	7,3
3	1.2.1.1.1.04.00	Dívida Ativa Tributária – Longo Prazo	162.914.048	184.433.565	89,0	13,2
4	1.2.1.1.1.05.00	Dívida Ativa Não Tributária – Longo Prazo	18.890.436	21.640.593	10,4	14,6
Total da Dívida Ativa Bruta			182.968.075	207.288.326	100	13,3
5	1.2.1.1.1.99.04	(-) Ajuste de Perdas de Dívida Ativa Tributária	(104.956.107)	(118.831.930)		13,2
6	1.2.1.1.1.99.05	(-) Ajuste de Perdas de Dívida Ativa Não Tributária	(3.708.486)	(4.369.404)		17,8
Total da Dívida Ativa Líquida do Ajuste para Perdas			74.303.482	84.086.992		13,2

Fonte: balancete analítico consolidado de dezembro/2023.

Do estoque líquido de R\$ 84,1 bilhões, R\$ 66,8 bilhões (ou 79,4%) se referem à dívida ativa tributária e os R\$ 17,3 bilhões (ou 20,6%) restantes à não tributária. Quanto à variação do saldo da dívida ativa em 31.12.23 frente à posição de dezembro de 2022 (cujo valor líquido era de R\$ 74,3 bilhões), verifica-se um incremento de 13,2% (+ R\$ 9,8 bilhões) na posição líquida ao final do período examinado.

Os créditos tributários inscritos em dívida ativa de maior relevância são o ISS e o IPTU, os quais, juntos, correspondem a aproximadamente 91% do montante a receber da dívida ativa tributária na data-base de 31.12.23.

O crédito não tributário inscrito em dívida ativa de maior relevância é o de multas, o qual corresponde a 96% do montante a receber na data-base de 31.12.23.

⁸⁴ (Dívida Ativa Líquida / Ativo total) *100 = (84.086.992 / 235.549.991) *100 = 35,8%.

No que se refere à arrecadação da dívida ativa geral, o quadro contábil do Sistema de Dívida Ativa (SDA) apresentou arrecadação de R\$ 1,3 bilhão, sem considerar a arrecadação de parcelamentos. Todavia, de acordo com o boletim da receita do exercício de 2023⁸⁵, foi constatado o ingresso de R\$ 2,1 bilhões, percentual de receita correspondente a 1% do estoque bruto da dívida ativa existente em 31.12.23, o que indica uma baixa eficiência na recuperação dos créditos tributários e não tributários.

Cabe acrescentar que a PMSP adota o Modelo de Regressão Logística (MRL) para fins de contabilização dos ajustes de perdas de Dívida Ativa Tributária e Não Tributária. O MRL permite que se obtenha para cada inscrição a sua probabilidade de recuperação considerando suas características e variáveis, ou seja, dado o perfil da inscrição da dívida ativa, é possível estimar a probabilidade (entre 0 e 100%) do crédito ser pago.

Assim, para realização dos testes de auditoria em toda sua extensão é imprescindível acesso à base de dados do SDA e aplicação do código do modelo estatístico sobre essa base, o que permite obter as inscrições com baixa probabilidade de recuperação de créditos⁸⁶ e concluir sobre a fidedignidade de contabilização dos ajustes de perdas.

Como o código do modelo estatístico foi atualizado e encaminhado em linguagem de programação *Structured Query Language* (SQL), houve a necessidade de apoio de especialista em Tecnologia de Informação (TI) para realizar os testes de recálculo, o que não foi possível obter em tempo hábil em razão do cronograma de auditoria. Assim, os testes que seriam executados sobre a base de dados da dívida ativa não foram realizados, o que limitou a opinião da equipe de auditoria sobre o tema.

⁸⁵ Código da receita tipo “3”, quando se tratar de Dívida Ativa da respectiva receita; e tipo “4”, quando se tratar de Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa da respectiva receita. (Manual Técnico de Orçamento Edição 2023, 9ª versão, pág. 25).

⁸⁶ A doutrina contábil do MCASP 9ª ed., em seu item 2.1.2 – Parte II, leciona que 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.

3.4.4. Investimentos

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

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

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

Demonstra-se a seguir o saldo dos investimentos da PMSP em 31.12.22 e em 31.12.23, com sua respectiva variação percentual:

Quadro 46 - Investimentos PMSP

Em R\$ mil

Descrição	31.12.22	31.12.23	Movimentação	
			Δ	Δ%
PARTICIPAÇÕES PERMANENTES	2.972.733	4.089.494	1.116.761	37,6
Participações avaliadas pelo MEP	553.784	958.457	404.673	73,1
Ações Ordinárias da Prodam-SP	144.640	157.698	13.058	9,0
Ações São Paulo Transporte S/A	-	341.374	341.374	-
SP Parcerias	13.352	14.947	1.595	11,9
SPDA	369.569	410.577	41.009	11,1
SP Obras	-	3.643	3.643	-
AFAC SPDA	26.223	30.218	3.995	15,2
Participações avaliadas pelo Método de Custo	1.071.074	1.070.876	(198)	-
Ações Rede Ferroviária Federal S/A	531	531	-	-
Ações Ordinárias da Telebras	-	-	-	-
Ações preferenciais da Telebras	-	-	-	-
Tele Norte Leste Partic. S/A - Ações PN	6	-	(6)	-100,0
VIVO PARTICIPACOES S/A - ON	114	-	(114)	-100,0

Descrição	31.12.22	31.12.23	Movimentação	
			Δ	Δ%
TIM PARTICIPAÇÕES S/A - ON	37	-	(37)	-100,0
CONTAX PARTICIPAÇÕES S/A - ON	1	-	(1)	-100,0
Oi S.A. Ações ON	-	-	-	-
Oi S.A. Ações PN	-	-	-	-
Ações Ordinárias do Metrô - Disponíveis	1.070.345	1.070.345	-	-
Participações Incentivadas	40	-	(40)	-100,0
Participações avaliadas MEP INTRA OFSS *	1.347.875	2.060.160	712.285	52,8
AFAC SP Urbanismo	50.550	50.550	-	-
Particip. outras avaliadas equiv. Patrim.	1.297.325	2.009.610	712.285	54,9
Ações Ordinárias COHAB-SP - SP	1.051.462	1.741.451	689.989	65,6
SP Urbanismo	237.525	255.046	17.521	7,4
SP Cine (dependente SEI 6017.2016/0000856-8)	8.339	13.114	4.775	57,3
Demais Investimentos Permanentes	4.022.202	-	(4.022.202)	-100,0
TÍTULOS MOBILIÁRIOS	5	-	(5)	-100,0
COMPANHIAS	80	-	(80)	-100,0
OPERAÇÕES URBANAS	4.022.117	-	(4.022.117)	-100,0
Água Espraiada	512.000	-	(512.000)	-100,0
Água Branca	3.510.117	-	(3.510.117)	-100,0
Total Investimentos	6.994.935	4.089.494	(2.905.441)	-41,5

Fonte: Balancete Analítico dezembro 2022 e dezembro 2023.

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

Constata-se uma diminuição de R\$ 2,9 bilhões (41,5%) no saldo de investimentos da PMSP no período examinado. A principal variação ocorrida se deu devido à baixa do registro dos investimentos em Operações Urbanas de R\$ 4 bilhões.

Cabe destacar que, em 30.09.23, houve o desconhecimento dos saldos das Operações Urbanas em atendimento à recomendação deste TCMSP relativa às contas do exercício de 2022, uma vez que não atendiam mais a conceituação de Ativo por não possuírem potencial de serviços ou com a capacidade de gerar benefícios econômicos, conforme subitem 5.6 da NBC TSP Estrutura Conceitual.

Não foram detectadas irregularidades no cálculo das participações permanentes.

3.4.5. Imobilizado

Segundo o MCASP 9ª ed., o Imobilizado corresponde ao item tangível que é mantido para o uso na produção ou fornecimento de bens ou serviços, ou para fins administrativos, inclusive os

decorrentes de operações que transfiram para a entidade os benefícios, riscos e controle desses bens, cuja utilização se dará por mais de um período.

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

3.4.5.1. Bens Móveis

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

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

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

O montante líquido contabilizado no Balanço Consolidado do Poder Executivo como bens móveis é de R\$ 1,5 bilhão, conforme demonstrado:

Quadro 47 - Bens Móveis contabilizados no Balanço Consolidado do Poder Executivo		Em R\$ mil
Descrição	Saldo Anterior	Saldo Atual
Bens Móveis	1.786.731	2.161.250
(-) Depreciação acumulada - bens móveis	(455.888)	(657.466)
(-) Redução ao valor recuperável de imobilizado - bens móveis	(28)	(95)
Total	1.330.815	1.503.690

Fonte: Balancete Consolidado Analítico extraído do SOF.

A seguir a composição das contas bens móveis por entidade:

Quadro 48 - Conta Bens Móveis extraídos do SOF do Poder Executivo (31.12.23)

Em R\$ mil

Entidade	Saldo Anterior	Saldo Atual	% Vert.	Δ%
PMSP	1.686.703	2.060.295	95,3	22,1
HSPM	42.312	39.994	1,9	-5,5
SFMSP	14.963	14.925	0,7	-0,3
SP Turismo	13.656	13.864	0,6	1,5
FTMSP	10.775	10.929	0,5	1,4
SP Cine	7.543	7.593	0,4	0,7
COHAB-SP	3.816	4.993	0,2	30,8
SP Urbanismo	2.871	3.143	0,1	9,5
IPREM	2.281	2.746	0,1	20,4
FPETC	1.806	2.170	0,1	20,2
SP Regula	-	593	-	-
FMH	5	5	-	-
Total	1.786.731	2.161.250	100,0	21,0

Fonte: Balancete Agregado Poder Executivo extraído do Sistema SOF.

Os trabalhos desta auditoria foram realizados na PMSP, tendo em vista que concentra 95,3% dos bens móveis do Poder Executivo. Segue a composição detalhada dos bens móveis da PMSP contabilizados no respectivo balanço:

Quadro 49 - Saldos dos Bens Móveis da PMSP

Em R\$ mil

Conta	Descrição	Saldo Anterior	Saldo Atual	% Vert.	Δ%
1.2.3.1.1.01.	Máquinas, aparelhos, equipamentos e ferramentas	248.797	279.430	13,6	12,3
1.2.3.1.1.02.	Bens de informática	969.467	1.221.352	59,3	26,0
1.2.3.1.1.03.	Móveis e utensílios	98.594	153.343	7,4	55,5
1.2.3.1.1.04.	Materiais culturais, educacionais e de comunicação	90.266	95.729	4,6	6,1
1.2.3.1.1.05.	Veículos	98.644	123.502	6,0	25,2
1.2.3.1.1.06.	Peças e conjuntos de reposição	875	929	0,0	6,2
1.2.3.1.1.09.	Armamentos	10.903	25.910	1,3	137,6
1.2.3.1.1.10.	Semoventes	27	51	-	90,0
1.2.3.1.1.99.	Demais bens móveis	169.129	160.050	7,8	-5,4
Total		1.686.703	2.060.295	100,0	22,1

Fonte: Balancete PMSP Analítico extraído do SOF.

Quadro 50 - Saldos das Depreciações da PMSP

Em R\$ mil

Conta	Descrição	Saldo Anterior	Saldo Atual	% Vert.	Δ%
1.2.3.8.1.01.01.	(-) Depreciação acumulada de máquinas, aparelhos, equipamentos e ferramentas	38.437	53.859	8,5	40,1
1.2.3.8.1.01.02.	(-) Depreciação acumulada de bens de informática	332.845	493.151	78,0	48,2
1.2.3.8.1.01.03.	(-) Depreciação acumulada de móveis e utensílios	26.409	35.866	5,7	35,8
1.2.3.8.1.01.04.	(-) Depreciação acumulada de materiais culturais, educacionais e de comunicação	15.107	22.273	3,5	47,4
1.2.3.8.1.01.05.	(-) Depreciação acumulada de veículos	15.703	22.210	3,5	41,4
1.2.3.8.1.01.06.	(-) Depreciação acumulada de peças e conjuntos de reposição	260	341	0,1	31,2
1.2.3.8.1.01.09.	(-) Depreciação acumulada de armamentos	839	1.473	0,2	75,6
1.2.3.8.1.01.10.	(-) Depreciação acumulada de semoventes	8	11	-	51,4
1.2.3.8.1.01.99.	(-) Depreciação acumulada de demais bens móveis	2.061	2.668	0,4	29,5
Total		431.669	631.852	100,0	46,4

Fonte: Balancete PMSP Analítico extraído do SOF.

O montante contabilizado como bens móveis em 31.12.23 pela PMSP foi de R\$ 2,0 bilhões que, subtraído da depreciação acumulada de R\$ 631,8 milhões, perfaz o valor líquido contábil de R\$ 1,4 bilhão. Não foi realizada nenhuma Redução ao Valor Recuperável na PMSP em 2023. Esse valor corresponde ao reconhecimento de diversos itens destinados aos mais diversos setores da Prefeitura para cumprimento da missão institucional de cada unidade. Estão registrados no Sistema de Bens Patrimoniais Móveis (SBPM).

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

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

3.4.5.1.1. 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, tornando o objeto não auditável, indo de encontro ao item 6.2.6 do MCASP 9ª edição, parte geral

Devido à quantidade de itens contabilizados como Bens Móveis, espalhados por diversas unidades do Município, foi selecionada a maior conta analítica, bens de informática, que representam 59% dos Bens Móveis do Balancete da PMSP para realização dos testes de auditoria.

Quadro 51 - Equipamentos de processamento de dados (31.12.23)

Em R\$ mil

Conta	Descrição	Valor contabilizado (SOF)
1.2.3.1.1.02.00.	Bens de informática	1.221.352
1.2.3.1.1.02.01.	Equipamentos de processamento de dados	1.038.519
1.2.3.1.1.02.02.	Equipamentos de tecnologia da informação	182.833

Fonte: Balancete Contábil Sistema SOF.

Solicitou-se à PMSP o relatório extraído do SBPM referente à conta selecionada para confrontar os valores do sistema com os montantes registrados na contabilidade, sistema SOF.

No entanto, identificou-se que o SBPM não possui relatórios em suas funcionalidades e que a geração de qualquer informação é feita pela Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo (Prodam) diretamente do banco de dados do sistema.

Mesmo acionada, a Prodam não foi capaz de fornecer em tempo hábil as informações solicitadas pelo TCMSP, comprometendo os testes relacionados aos bens de informática selecionados.

Pelo exposto, não foi possível demonstrar se os registros no sistema SBPM são consistentes e se fornecem suporte adequado aos montantes registrados na contabilidade. Mas, o fato de o sistema não possibilitar a emissão de relatórios denota que não atende às necessidades da administração para o devido controle dos bens móveis registrados no patrimônio municipal, indo de encontro ao item 6.2.6 do MCASP 9ª edição, parte geral.

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

3.4.5.1.2. Subavaliação de, no mínimo, R\$ 41,6 milhões no Ativo Imobilizado da Prefeitura em função da falta de contabilização e controle de bens sob permissão de uso destinados às Organizações Sociais para prestação dos serviços contratados

Extraiu-se os dados da execução orçamentária, no período de 01.01.23 a 31.12.23, referentes ao total de repasses destinados à aquisição de equipamentos permanentes por Organizações Sociais (OS):

Quadro 52 - Execução orçamentária da ND 4.4.50.52 em 2023

Em R\$ mil

Órgão	Atualizado	Empenhado	Liquidado	Pago
07 - FMD	35.200	5.848	5.848	4.868
84 - FMS	53.074	36.341	35.788	33.148
Total	88.274	42.188	41.636	38.016

Fonte: sistema Ábaco/TCM (extraído em 20.02.24).

Conforme informação da Divisão de Controles Contábeis (Dicoc), o SBPM não efetua lançamentos automáticos quando há aquisição de bens por meio da Natureza de Despesa (ND) 4.4.50.52, haja vista que são adquiridos pelas Organizações Sociais gestoras de unidades municipais (saúde, educação, etc.). Assim, tais aquisições não transitam pela conta Bens Móveis a Classificar.

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

Do exposto, não há o devido registro na contabilidade bem como o controle dos bens móveis sob permissão de uso destinados às OS's para prestação dos serviços contratados. O fato, além de gerar distorções na contabilidade da PMSP em, no mínimo, R\$ 41,6 milhões, dificulta o acompanhamento do que foi adquirido pelas OS's.

3.4.5.1.3. O sistema SBPM não efetua o controle efetivo de empréstimos de bens a servidores, carecendo de melhorias para o devido cumprimento do DM 53.484/12, arts. 15 a 17

Com o objetivo de averiguar se os empréstimos de bens móveis a servidores estão devidamente controlados e se há acompanhamento e responsabilização em caso de extravio, solicitou-se à DICOC uma relação de bens móveis cedidos por empréstimos registrados no SBPM.

Seguem as observações enviadas pela Dicoc a respeito das informações solicitadas:

No sistema não temos esta função, o que ocorreu foi na época da pandemia os gestores de patrimônio utilizaram a função de saída especial, que foi desenvolvida para saída de bens para manutenção, porém é utilizado de forma paliativa pelas unidades. Atualmente temos 5 unidades com bens em saída especial, que encaminhamos em anexo, para avaliação, contudo não podemos afirmar que são bens cedidos a servidores. O que orientamos em nossos cursos de capacitação é que quando cedido a servidores tenha um termo de uso, e um processo SEI específico para este registro. Ademais, periodicamente encaminhamos comunicados com alerta sobre a regularização desta ação através de processo SEI, e a devolução de bens com registro de saída especial, mas utilizado para uma outra ação [...].

Assim, o sistema SBPM, segundo Dicoc, não efetua o controle efetivo dos bens cedidos a servidores.

Dadas as dificuldades relativas ao controle sistêmico, não foi possível apurar a quantidade de bens cedidos, e se ainda estão em uso pelos servidores, de forma que cabe à administração providências quanto aos registros desses bens para o devido cumprimento do Decreto Municipal (DM) 53.484/12, arts.15 a 17⁸⁷.

⁸⁷ Art. 15. O registro da transferência tem por finalidade controlar a circulação dos bens móveis municipais caracterizados como permanentes, quando transferidos de um órgão para outro, devendo ser formalizado por meio de processo devidamente autuado para esta finalidade, constando dele a relação dos bens a serem transferidos e a autorização do Titular da Unidade Orçamentária do órgão que transfere.(Redação dada pelo Decreto nº 56.214/2015)

Parágrafo único. As Unidades Orçamentárias envolvidas ficam responsáveis pelo preenchimento e aceite das transferências dos bens no BPM.(Redação dada pelo Decreto nº 56.214/2015)

Art. 16. O registro da movimentação tem por finalidade controlar a circulação dos bens móveis municipais caracterizados como permanentes, quando movimentados entre unidades administrativas de um mesmo órgão.

Parágrafo único. As Unidades Administrativas envolvidas ficam responsáveis pelo preenchimento e aceite das movimentações dos bens no SBPM.

Art. 17. Todas as transferências e movimentações deverão ser registradas no SBPM.

Parágrafo único. É proibida a circulação de bens patrimoniais móveis caracterizados como permanentes sem a respectiva nota de transferência ou movimentação.

Cabe destacar que o fato de muitas entidades não registrarem empréstimos de bens no sistema representa ponto de risco elevado, pois pode haver a perda do rastreamento do bem emprestado.

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

Segundo o art. 6º do DM 53.484/12⁸⁸, 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 de dezembro do exercício financeiro encerrado.

Ocorre que, dado o prazo informal estabelecido, as unidades possuem até o final do mês de abril do ano seguinte para entrega dos inventários. Considerando que o prazo para ajustes contábeis do SOF se expira em janeiro, a forma adotada já torna os inventários intempestivos, contrariando o disposto no MCASP 9ª edição, parte geral, subitem 6.2.4⁸⁹, o que já causa reflexos nas demonstrações do exercício encerrado.

Solicitou-se a situação dos inventários do exercício de 2023 e constatou-se que 8 das 95 unidades da PMSP estão com pendências em seus inventários e ainda não os encerraram. Destaca-se também que, referente aos inventários do exercício financeiro de 2022, cujo prazo era 30.04.23, 19 unidades não fecharam seus inventários até o prazo estabelecido.

⁸⁸ Art. 6º Aos titulares das Unidades Orçamentárias caberá a responsabilidade pela elaboração do inventário analítico anual, pelos bens inventariados, pelo cadastramento das informações no SBPM e pela guarda dos bens móveis municipais adquiridos. (Redação dada pelo [Decreto nº 56.214/2015](#))

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

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

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

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

⁸⁹ Tempestividade significa ter informação disponível para os usuários antes que ela perca a sua capacidade de ser útil para fins do objetivo da elaboração e divulgação da informação contábil. Ter informação disponível mais rapidamente pode aprimorar a sua utilidade como insumo para processos de avaliação da prestação de contas e responsabilização (accountability) e a sua capacidade de informar e influenciar os processos decisórios. A ausência de tempestividade pode tornar a informação menos útil.

Além disso, há unidades que possuem bens em uso, ou até mesmo que já estão em situação de baixa, que não estão registrados no sistema.

Foi solicitada à Dicoc a relação de bens pendentes de incorporação no SBPM, o que contraria o art. 9º do DM 53.484/12, e, conseqüentemente, com reflexos junto ao balanço do Município.

Identificou-se que há bens pendentes de incorporação adquiridos entre 2011 e 2015, quando não existia o Sistema SBPM, no valor de R\$ 1,5 milhão, nesses casos é provável que todos os bens já tenham sido totalmente depreciados. Também há bens pendentes de incorporação desde 2016, no valor de R\$ 6,2 milhões.

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

3.4.5.1.5. O HSPM, a SP Regula e o SFMSP não realizam o procedimento de depreciação de seus bens móveis, em desacordo com o PIPCP. Além disso, com exceção da COHAB-SP e FMH, nenhuma entidade realiza a redução ao valor recuperável

Dos balancetes contábeis das entidades do Poder Executivo que utilizam o sistema SOF, verificou-se aquelas que realizam o procedimento de depreciação de seus bens móveis e o teste de Redução ao Valor Recuperável.

Quadro 53 - Registros nas contas de Depreciação e Redução ao Valor Recuperável do SOF em 31.12.23

Bens Móveis	Depreciação	Redução ao Valor Recuperável
COHAB-SP	COHAB-SP	COHAB-SP
FMH	FMH	FMH
FPETC	FPETC	-
FTMSP	FTMSP	-
HSPM	-	-
IPREM	IPREM	-
PMSP	PMSP	-
SFMSP	-	-
SP Cine	SP Cine	-
SP Regula	-	-
SP Turismo	SP Turismo	-
SP Urbanismo	SP Urbanismo	-

Fonte: Balancete Contábil Agregado do Sistema SOF.

Constatou-se que a SP Regula, o HSPM e o SFMSP não realizam o procedimento de depreciação de seus bens móveis, em desacordo com os Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP).

Nenhuma entidade, com exceção da COHAB-SP e do FMH, realiza o teste de Redução ao Valor Recuperável, o que inclui a PMSP.

3.4.5.2. Bens Imóveis

Compreende os bens vinculados ao terreno (solo) que não podem ser retirados sem destruição ou danos. São exemplos deste tipo de bem os imóveis residenciais, comerciais, edifícios, terrenos, aeroportos, pontes, viadutos, obras em andamento, hospitais, dentre outros. A posição dos Bens Imóveis em 31.12.23, bem como, as variações ocorridas no comparativo com os saldos contábeis de 2022, estão abaixo:

Quadro 54 - Bens Imóveis (valores brutos, desconsiderando a depreciação acumulada)

Em R\$ mil

Descrição	31.12.22	31.12.23	% Vert.	Δ	Δ%
Bens de Uso Especial	15.747.656	15.744.907	55,9	(2.749)	-
Bens Dominicais	11.956.402	11.892.098	42,2	(64.304)	-0,5
Bens Imóveis em Andamento	9.193	10.810	0	1.617	17,6
Instalações	21.367	18.708	0,1	(2.659)	-12,4
Benfeitorias em Propriedades de Terceiros	2	2	0	0	-
Demais Bens Imóveis	442.533	498.126	1,8	55.593	12,6
Total Poder Executivo Consolidado	28.177.153	28.164.651	100	(12.502)	-

Fonte: Balancete analítico do Poder Executivo de 31.12.23.

Em relação à depreciação acumulada incidente sobre os imóveis, a composição e as variações entre 2022 e 2023 foram as seguintes:

Quadro 55 - Depreciação Acumulada sobre Bens Imóveis

Em R\$ mil

Descrição	31.12.22	31.12.23	% Vert.	Δ	Δ%
(-) Depreciação Acumulada de Bens de Uso Especial	52.270	121.963	40,4	69.693	133,3
(-) Depreciação Acumulada de Bens Dominicais	34.765	81.117	26,9	46.352	133,3
(-) Depreciação Acumulada de Instalações	14.968	15.105	5	137	0,9
(-) Dep. Acum. Benfeitorias em Propriedade Terceiros	2	2	-	-	-
(-) Depreciação Acumulada de Demais Bens Imóveis	82.159	83.413	27,7	1.254	1,5
Total Poder Executivo Consolidado	184.164	301.600	100,0	117.436	63,8

Fonte: Balancete analítico do Poder Executivo de 31.12.23.

Os testes de auditoria evidenciaram distorções nos saldos das contas de Bens Imóveis registrados no Balancete do Poder Executivo de 2023, elencadas a seguir.

3.4.5.2.1. Subavaliação do ativo no montante de R\$ 6,0 bilhões pela contabilização de gastos ativáveis decorrentes de obras e aquisição de imóveis realizadas em 2023 incorretamente como Variação Patrimonial Diminutiva (VPD)

O Poder Executivo do Município de janeiro a dezembro de 2023 executou despesas nos elementos “51 – Obras e Instalações” e “61 – Aquisição de Imóveis” no montante de R\$ 5,4 bilhões.

Quadro 56 - Execução Orçamentária dos Elementos 51 e 61: Exercício de 2023

Em R\$ mil

Descrição	Empenhado	Liquidado	Pago
51 – Obras e Instalações	6.690.078	4.204.763	4.065.654
61 – Aquisição de Imóveis	1.200.904	1.187.663	1.015.750
Total	7.890.982	5.392.426	5.081.404

Fonte: Acompanhamento de execução orçamentária – elementos de despesa 51 e 61 do Poder Executivo Consolidado.

Por se tratarem de elementos de despesas conjugados obrigatoriamente à classificação econômica de capital, tais gastos devem estar associados à incorporação de imobilizado (Classe do Ativo), nos termos do item 4.2.4.2, Parte I do MCASP 9ª ed.

O maior volume de liquidações foi realizado no projeto 5.013 – Intervenções no Sistema de Drenagem, no valor total de R\$ 1,0 bilhão (19,4% do montante liquidado nos elementos 51 e 61). Aleatoriamente, foi verificado um dos empenhos efetuados no referido projeto – NE 73770/2023 – no valor de R\$ 51,0 milhões, cuja liquidação total perfaz R\$ 49,0 milhões.

Trata-se da realização de obras para contenção de margens de córrego localizado na Rua Bicci Di Lorenzo, altura do nº 05 – Jardim Ipiranga – Subprefeitura Campo Limpo. A maior liquidação de tal empenho ocorreu em 24.08.23, no valor de R\$ 17,4 milhões, a qual foi patrimonialmente contabilizada como despesa (VPD 3.3.2.3.1.99.51 – Obras e Instalações).

Em se tratando do elemento 61, o mais alto volume liquidado se deu no projeto 3.340 – Programa Pode Entrar: R\$ 823,7 milhões. Foi consultada a NE 112.693/23, no valor de R\$ 122,6 milhões, para verificação dos seus impactos patrimoniais: o gasto, referente à contratação dos projetos aprovados do Chamamento Público 001/SEHAB/COHAB-SP-SP/2022 do Programa Pode Entrar, foi contabilizado patrimonialmente como despesa, na VPD 3.9.9.9.1.21.00 – Bens Imóveis a Classificar.

Os registros contábeis indicam que as despesas orçamentárias referentes a obras e instalações e aquisição de imóveis estão sendo associadas a Variações Patrimoniais Diminutivas (VPD's), conforme já observado em exercícios anteriores e confirmado pela Dicon/Decon/Sutem/SF.

Segundo as informações obtidas, apesar das tabelas de integração dos elementos de despesas 51 e 61 terem sido parametrizadas de forma a possibilitar tanto o registro a débito em conta de ativo quando de VPD, os registros efetuados na unidade “PMSP” sempre sensibilizam VPD, enquanto nas empresas, ocorre o lançamento no ativo.

Em 2023, as apropriações dos elementos 51 e 61 como VPD na unidade “PMSP” apresentaram o seguinte resultado:

Quadro 57 - Apropriações dos Elementos 51 e 61 como VPD em 2023		Em R\$ mil
Descrição	Valor	
3.3.2.3.1.99.51 – Obras e Instalações		5.070.326
3.9.9.9.1.21.00 – Bens Imóveis		932.036
Total		6.002.362

Fonte: razões das contas 3.3.2.3.1.99.51 – Obras e Instalações e 3.9.9.9.1.21.00 – Bens Imóveis a Classificar, extraídos do SOF.

Pelo exposto, fica evidenciado o impacto patrimonial indevido de R\$ 6,0 bilhões no resultado do exercício de 2023, correspondente aos registros, como VPD, de gastos realizados na categoria econômica de despesa de capital, elementos 51 e 61, os quais deveriam ter sido ativados, nos termos do subitem 4.2.4.2, Parte I, do MCASP 9ª ed. e demais dispositivos normativos vigentes.

A causa para a distorção, conforme informações da Dicon/Decon/Sutem/SF, no caso de obras e instalações, reside no fato dos bens imóveis não terem sido integralmente reconhecidos na contabilidade municipal. Com isso, eventuais obras a eles associados não poderiam ser registradas no ativo da municipalidade. Nesse sentido, no caso das aquisições de imóveis, Dicon/Decon/Sutem/SF relata que para o reconhecimento contábil de novas aquisições é necessária a validação por parte de CGPATRI/SGM. Contudo, as rotinas e fluxos de informação de tal procedimento seguem em tratativa entre as áreas.

O PIPCP, estabelecido pela Portaria STN 548/15, definiu o prazo de 01.01.20 para início obrigatório do reconhecimento, mensuração e evidenciação, pelos municípios com mais de 50.000 habitantes, dos bens imóveis, exceto os de infraestrutura, para os quais o prazo fixado foi 01.01.23.

Sendo assim, não há respaldo normativo para o registro, como despesas, de fenômenos econômicos que resultam na incorporação de novos bens imóveis ou no aprimoramento daqueles já existentes, aperfeiçoando a atividade governamental. Esses gastos satisfazem a definição do elemento patrimonial “ativo” constante do item 5.6 da NBC TSP EC e devem ser contabilmente reconhecidos como tal (mesmo que em conta transitória de “Bens Imóveis a Classificar” ou “Obras em Andamento”, com seus respectivos contas-correntes indispensáveis à identificação).

Por fim, destaca-se a diferença entre a VPD de “Obras e Instalações” (Quadro 57 -) e a execução orçamentária do elemento 51 (Quadro 56 -) em decorrência da implementação obrigatória do estágio “Em Liquidação” (funcionalidade denominada “Evento 13” no SOF), a partir de setembro de 2022, para reconhecimento das obrigações com fornecedores, e consequentemente da apropriação da despesa.

3.4.5.2.2. Subavaliação de ativo em, no mínimo, R\$ 293,6 milhões, podendo chegar a R\$ 12,0 bilhões, em razão da ausência de reconhecimento de 10 imóveis cujos benefícios, riscos e controle pertenciam ao Município de São Paulo em 2023 e a falta de reconhecimento dos ativos de infraestrutura

Os valores escriturados nas contas de “Bens de Uso Especial” e “Bens Dominicais” do Poder Executivo correspondem, em sua maior parte, a 1.682 imóveis, analiticamente registrados no Sistema de Bens Patrimoniais Imóveis (SBPI), que contempla apenas os bens vinculados à PMSP.

A Dicoc/Decon/Sutem/SF tem identificados outros 6.343 imóveis, levantados com base nos controles da Surem, ainda não cadastrados no SBPI (e, portanto, também não contabilizados), no valor total de R\$ 12,1 bilhões. Tais imóveis apresentam significativas indicações de constituírem propriedades do Município de São Paulo, o que caracterizaria subavaliação do ativo em valor relevante.

No universo desses bens não contabilizados se encontram escolas, bibliotecas públicas, terminais rodoviários de ônibus, terrenos não edificadas, entre outros, cujas características, de fato, sugerem se tratar de ativos do Município de São Paulo que atendem as condições para reconhecimento contábil.

Diante das limitações operacionais para a execução de teste amostral que possibilitasse a extrapolação dos resultados para todo o universo dos 6.343 imóveis não contabilizados, a equipe de auditoria selecionou 12 bens de valor representativo que não representassem imóveis cedidos para realização de inspeção física (**Apêndice I, peça 04, eTCM 013989/2023**), excluindo da amostra os 13 imóveis visitados nos trabalhos de auditoria de 2022, que totalizaram R\$ 631,9 milhões não reconhecidos contabilmente.

Um dos imóveis inspecionados foi, posteriormente, excluído do escopo do teste, por estar sob gestão de uma entidade não governamental (Hospital Municipal Santa Catarina sob gestão do Hospital Albert Einstein). Os demais imóveis visitados são utilizados para os seguintes fins:

Quadro 58 - Utilização dos Imóveis Visitados pela Fiscalização do TCMSP

Em R\$

Item	Cód. Contribuinte	Utilização	Secretaria	VVR em 31.12.23
1	170.030.0015-5	CEU Paraisópolis	SME	41.288.144
2	174.312.0001-2	CEU Três Lagos	SME	28.063.025
3	095.066.0001-5	CEU Cidade Dutra	SME	37.589.451
4	063.077.1038-1	Conjunto Habitacional Cingapura	SEHAB	66.936.995
5	137.126.0001-0	CEU José Bonifácio	SME	32.608.611
6	030.162.0001-5	EMEF General Othelo Franco	SME	24.632.307
7	161.173.0136-6	CEU Alvarenga	SME	35.338.730
8	055.364.0001-0	EMEI Professora Suzana Evangelina Felipe / Centro Esportivo Vicente Ítalo Feola	SME/SEME	24.066.145
9	030.003.0420-7	EMEF Arthur Azevedo, Biblioteca Prof. Arnaldo M. Giácomo e EMEI Mary Buarque	SME/SMC	19.384.507
10	082.359.0051-3	EMEF Desembargador Amorim Lima	SME	31.865.293
11	145.133.0001-8	CEU Parque do Carmo	SME	18.763.511
Total				360.536.719

Fonte: Inspeções físicas realizadas durante o período de 26 a 29.02.24.

De modo geral, as visitas aos imóveis permitiram concluir que o Poder Executivo Municipal detém os benefícios, riscos e controle dos imóveis das 11 áreas públicas, com exceção do imóvel número 4 (Conjunto Habitacional Cingapura), que apresenta evidências de invasão.

Pelo exposto, desconsiderando o imóvel do Programa Cingapura, as inspeções físicas indicam que 10 imóveis, cujos benefícios, riscos e controle pertencem ao Município de São Paulo, deveriam ser contabilmente reconhecidos no valor total de R\$ 293,6 milhões.

Sendo assim, se forem acrescentados os imóveis não reconhecidos objeto de visita nos trabalhos de auditoria do exercício anterior que totalizaram R\$ 631,9 milhões, temos, aproximadamente, R\$ 925,5 milhões em subavaliação de imóveis no Ativo.

Vale destacar que se trata de distorção mínima, tendo em vista que 6.343 imóveis, no valor de R\$ 12,1 bilhões, conforme mencionado acima, integram o cadastro fiscal da Surem/SF, e estão pendentes de análise e potencial reconhecimento.

Por fim, também não estão reconhecidos nas demonstrações financeiras do Poder Executivo os ativos de infraestrutura, que deveriam estar registrados a partir de 01.01.23 nos municípios com mais de 50.000 habitantes, nos termos do PIPCP, estabelecido pela Portaria STN 548/15, sendo que as providências por parte da PMSP para o efetivo registro desses bens estão em andamento.

3.4.5.2.3. Superavaliação do ativo em R\$ 85,5 milhões, em razão do reconhecimento contábil indevido de bens sob os quais a PMSP não detém a propriedade ou controle

Entre os imóveis contabilmente reconhecidos como “Bens Dominiais” em 2023 pela PMSP, foram selecionados pela equipe de auditoria 06 imóveis de maior valor dentre os classificados como “apartamento” ou “casas” no cadastro do SBPI para a realização de inspeção.

Quadro 59 - Imóveis contabilmente reconhecidos, inspecionados pelo TCMSP em 2023 Em R\$ mil

Imóvel	Endereço	Valor Venal de Referência (Base: 31.03.23)		
		Terreno	Construção	Total
1	R Diogo Jacome, 291	139.868	268	140.136
2	R. Consus, s/n	29.479	8.063	37.542
3	Av IV Centenário, 1451	24.024	55	24.079
4	Via Anhanguera, s/n	17.184	70	17.254
5	R Sampaio Corrêa, 560	24.008	24.014	48.022
6	R. Sabia Branco, 138	6.900	13.305	20.205
Total		241.463	45.776	287.239

Fonte: *check lists* de inspeções físicas elaborados pela equipe de auditoria.

As inspeções (**Apêndice II, peça 04, eTCM 013989/2023**) permitiram à Auditoria constatar que 3 dos imóveis visitados estão indevidamente reconhecidos no ativo da PMSP, tendo em vista a situação demonstrada no quadro a seguir:

Quadro 60 - Imóveis Reconhecidos Indevidamente Em R\$ mil

Código contribuinte	Endereço	Situação Encontrada	VVR 31.03.23
7885353	Via Anhanguera, s/n	Terreno com ocupação irregular	17.254
74212	R Sampaio Corrêa, 560	Conjunto habitacional concluído e habitado	48.022
79797	R. Sabia Branco, 138	Conjunto habitacional concluído e habitado	20.205
Total			85.481

Fonte: *check lists* de inspeções físicas.

Dessa forma, 02 imóveis têm conjuntos habitacionais da COHAB-SP implantados e comercializados, não correspondendo, portanto, a ativos da PMSP. O outro imóvel corresponde a 01 terreno invadido, evidenciando a falta de controle da municipalidade em relação ao ativo. Diante do exposto, constata-se uma superavaliação de R\$ 85.481.571,00 no ativo da PMSP.

3.4.5.2.4. Distorção de classificação no montante de R\$ 5,6 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

Em 31.01.24, em atendimento à solicitação da Auditoria, a SEDP/SGM elencou 14 concessões do município envolvendo parques, mercados, estacionamento, cemitérios, viadutos e o estádio do Pacaembu. As informações disponibilizadas pela SEDP/SGM foram cruzadas com os endereços e/ou os dados do SQL (Setor / Quadra / Lote) constantes do cadastro do sistema SBPI para verificação da ocorrência de reconhecimento de bens concedidos na contabilidade municipal em outras contas que não a exigida pela NBC TSP 05⁹⁰.

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

Quadro 61 - Imóveis Concedidos Não Contabilizados em Conta Específica Em R\$ mil

Item	Croqui	Endereço	Valor (VVR)
1	1012	Rua Min. Roberto Cardoso Alves, 359 – Sto. Amaro (Mercado)(SQL 88/96/37)	46.395
2	300274	Rua Itápolis, s/nº - Estádio do Pacaembu (SQL 11/108/1)	291.255
3	300810	Av. Pedro Álvares Cabral (Parque do Ibirapuera)	2.094.685
4	300363	Rua Cantareira, 306 - Centro - Mercado Municipal (SQL 2/31/1)	183.393
5	300309	Rua Cantareira, 377, Centro - Mercado K. Yamato (SQL 1/52/6)	45.714
6	300354	Av Dr. Arnaldo, s/n - Cemitério Araçá (SQL 11/77/4)	760.743
7	300504	Av. Itaberaba, s/n - Cemitério da Freguesia do Ô (104/120/41)	24.406
8	300539	Rua da Consolação, 1660 - Cemitério da Consolação (SQL 10/22/1)	397.987
9	300653	R Min. Roberto Cardoso Alves, 186 - Cemitério Santo Amaro (SQL 88/9/14)	57.833
10	300346	Rua Cardeal Arcoverde, 99 - Cemitério São Paulo (SQL 81/210/1)	479.185
11	301440	AV FRANCISCO FALCONI, s/n - Cemitério Vila Alpina (SQL 51/319/18)	267.345
12	300352	AV LACERDA FRANCO, 1930 - Cemitério Vila Mariana (SQL 39/8/3)	202.861
13	300355	AV QUEIROZ FILHO, s/n - Cemitério da Lapa (SQL 97/74/60)	115.898
14	300339	AV AMADOR BUENO DA VEIGA, s/n - Cemitério da Penha (SQL 61/19/13)	24.415
15	300343	Av. Joao XXIII, 2537 - Cemitério Vila Formosa - (SQL 116/74/7)	321.136
16	300448	Av. Imirim, s/n - Cemitério Santana (SQL 72/78/107)	68.150
17	300437	R Moacir Simões da Rocha, s/n – Cemitério Campo Grande	223.402
Total			5.604.803

Fonte: arquivos fornecidos por DICOC/SF e SEDP.

⁹⁰ NBC TSP 05 - 12. Sempre que o ativo preexistente da concedente atender às condições especificadas nos itens 9 ou 10, a concedente deve reclassificar o ativo preexistente como "ativo de concessão de serviços". O ativo reclassificado deve ser contabilizado de acordo com as regras de contabilização de ativos imobilizados ou intangíveis.

Os testes possibilitaram concluir pela existência de distorção de classificação no montante de, no mínimo, R\$ 5,6 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 causa do achado decorre 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, bem como da inexistência de funcionalidade no SBPI que permita segregar os ativos concedidos dos demais.

3.4.5.2.5. Classificação indevida de imóveis que abrigam praças como bens dominiais e deveriam estar classificados como ativos de infraestrutura; classificação indevida como bem dominial de imóvel que abriga um mercado municipal e deveria estar classificado como bem especial

Dos bens classificados como dominiais visitados pela Auditoria, os imóveis da Rua Diogo Jacome, 291 (R\$ 140,1 milhões) e da Av. IV Centenário, s/n (R\$ 24,1 milhões) têm em sua maior parte praças implantadas, o que caracteriza um bem de uso comum do povo a ser classificado como ativo de infraestrutura. Numa pequena parte de tais terrenos, foram implantadas construções em áreas cedidas à Polícia Militar do Estado de São Paulo, à Secretaria Municipal de Segurança Urbana e à Subprefeitura da Vila Mariana, ou seja, provavelmente, estes imóveis deveriam ser desmembrados.

Assim, esses 02 imóveis deveriam estar classificados como ativos de infraestrutura, nos termos do subitem 11.2.4.1 - Ativos de Infraestrutura da 9ª edição do MCASP⁹¹, com registro no montante de, aproximadamente, R\$ 163,9 milhões, equivalente à soma do valor dos terrenos de tais imóveis (Quadro 59), desconsiderando eventuais melhorias nas praças e a parcela do terreno ocupada pelas construções. Entretanto, até o encerramento do presente trabalho, a PMSP não iniciou o registro contábil de bens como ativos de infraestrutura.

⁹¹ Ativos de infraestrutura são ativos que normalmente podem ser conservados por um número significativamente maior de anos do que a maioria dos bens do ativo imobilizado. Para serem classificados como ativos de infraestrutura, os mesmos deverão ser partes de um sistema ou de uma rede, especializados por natureza e não possuírem usos alternativos. Exemplos desses ativos incluem redes rodoviárias, sistemas de esgoto, sistemas de abastecimento de água e energia, rede de comunicação, pontes, calçadas, calçadões, dentre outros.

Por sua vez, o imóvel que abriga o Mercado Municipal Central Leste (Quadro 59 - R\$ 37,5 milhões), está classificado indevidamente como bem dominial, quando o correto, devido à prestação de serviço que disponibiliza à população, seria classificá-lo como bem especial.

Tais constatações demonstram a necessidade de maior integração de informações dos sistemas de CGPATRI/Seges e Dicoc/Decon/Sutem/SF, bem como da realização de inventários dos imóveis registrados nos diversos cadastros, de modo a evitar a classificação inadequada e o reconhecimento contábil indevido de bens imóveis.

3.4.5.2.6. 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 mantidos para uso futuro não definido, em detrimento do registro como Propriedade para Investimento

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

Embora o Balancete Analítico de 2023 do Poder Executivo Municipal evidencie R\$ 548 milhões registrados em contas de propriedades para investimento correlacionadas a imóveis, a análise dos razões contábeis possibilitou identificar que 99,4% desse valor se refere a imóveis de duas empresas estatais do Município (COHAB-SP e São Paulo Urbanismo).

Assim, a análise do Balancete do Ativo Não Circulante 2023 da PMSP, em conjunto com o Balancete do Executivo de Dezembro/2023, evidencia que os imóveis da PMSP mantidos para auferir receitas de aluguel, para valorização do capital ou ambas, não são registrados contabilmente como “propriedades para investimento”, o que inclui terrenos sem finalidade definida. Tal fato, conforme relato de Dicoc/Decon/Sutem/SF, decorre da falta de um módulo de identificação e segregação desses imóveis no sistema SBPI, bem como da ausência de um banco de dados de CGPATRI, área gestora dos imóveis da PMSP, que possa dar suporte à reclassificação correta dos imóveis, de acordo com sua efetiva finalidade ou utilização.

No âmbito dos trabalhos de auditoria do exercício de 2022 (eTCM 015710/2022), após a identificação dos imóveis classificados como “Bens Dominiais” descritos como “lojas”, “garagens e estacionamentos” e “terrenos”, a Auditoria elaborou 44 questionários encaminhados para CGPATRI, com a finalidade de identificar a titularidade e a destinação de tais imóveis.

Em 02.02.23, a CGPATRI/Seges/SGM remeteu os questionários respondidos, e tomando por base as respostas apresentadas, verificou-se que os imóveis abaixo deveriam ser contabilizados na classificação de “Propriedades para Investimento”, nos termos da NBC TSP 06, haja vista a ausência de definição de uso futuro e a inexistência de dúvidas quanto à titularidade municipal das áreas, bem como a não constatação de ocorrência de cessão a terceiros.

Quadro 62 - Imóveis que deveriam ser classificados como PPI, conforme questionários Em R\$ mil

Endereço	Finalidade	VVR em 31.03.22
Av. Barro Branco, 770, VI. Encontro	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	8.334
Av. Conde de Frontin, s/nº, VI. Matilde	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	7.929
Rua Francisco Bueno, 386, Tatuapé	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	3.713
Av. Rebouças, 499, Cerqueira César	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	3.809
Av. P. Luiz I. A. Mello, 3333, VI. Graciosa	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	1.614
Rua Santo Antônio, 810, Bela Vista	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	1.011
Av. Montemagno-1606/1608, V. Formosa	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	704
Av. Sumaré, 731, Perdizes	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	778
Rua General Lecor, 908, Ipiranga	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	507
Rua A. Santos Neto, 340, Carandiru	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	738
Av. Bandeirantes, 4071, Vila Olímpia	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	428
Avenida Cangaíba, 2023, Cangaíba	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	359
Av. Imirim, s/nº (junto do 2038), Santana	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	366
Av. Eng. Caetano Álvares, 3168, Imirim	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	303
Rua Taubaté, 270	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	316
Avenida Aricanduva, 1918	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	298
P. Franklin Roosevelt, 269, Bela Vista	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	284
Rua Prof. Laerte R. Carvalho, 37, B.Vista	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	268
E. Mogi das Cruzes, 1531, Ponte Rasa	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	210
Estrada Imperador, São Miguel Paulista	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	209
Av. P. Tancredo Neves, Vila Nancy	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	211
E. Imperador, 5998, São Miguel Paulista	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	189
E. Mogi das Cruzes, 1078, VI Rio Branco	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	170
Tr. Pedro Romero, s/nº, Vila Romero	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	41
Av. Mutinga, 1818, Jardim Santo Elias	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	23
Rua Mauá, s/nº	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	19.998
Rua Davi Banderalli, s/nº	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	25.415

Avenida Otaviano Alves de Lima, s/nº	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	25.946
Avenida Alexandre Mackenzie, s/nº	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	10.197
Rua Dianópolis, s/nº	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	16.583
Praça Rodrigues de Abreu, s/nº	Imóvel mantido p/ uso futuro indefinido	12.395
Total		143.346

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.

Considerando que as respostas da situação dos imóveis foram encaminhadas por CGPATRI já no decorrer de 2023, exercício objeto do presente trabalho, esta auditoria optou por não reenviar novos questionários.

Deste modo, uma vez que tais imóveis permanecem registrados no SBPI e no SOF com os mesmos valores do exercício anterior, fica constatada a 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 mantidos para uso futuro não definido, em detrimento do registro como Propriedade para Investimento – Bens Imóveis para Futura Utilização e Bens Imóveis Não Destinados a Uso, nos termos do item 7 da NBC TSP 06 e subitem 7.1, parte II, do MCASP 9ª ed.

Destaca-se, novamente, o relato de Dicoc/Decon/Sutem/SF, informando que as distorções de classificação dos imóveis decorrem da falta de um módulo de identificação e segregação no sistema SBPI, bem como da ausência de um banco de dados de CGPATRI, área gestora dos imóveis da PMSP, que possa dar suporte à reclassificação correta dos imóveis, de acordo com sua efetiva finalidade ou utilização.

3.4.5.2.7. Ausência de registro em contas de controle de cessão de bens imóveis em, no mínimo, R\$ 4,2 bilhões

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

Os saldos registrados em contas representativas de cessão de bens imóveis na contabilidade da PMSP totalizam R\$ 118,4 milhões, decorrentes de lançamentos efetuados no ano de 2018 e se referem, exclusivamente, ao imóvel onde funciona a sede da CMSP.

Assim, para dimensionar a falta de registro nas contas de controle de cessão de imóveis foi obtida, junto à CGPATRI/Seges/SGM, a relação de todas as áreas objeto de concessão administrativa de uso.

Na análise das contas do exercício de 2022, a equipe de auditoria identificou as áreas de concessão com metragem acima de 20.000 m² mais relevantes, e em seguida consultou os respectivos valores venais de referência (VVR) com o objetivo de apurar a subavaliação das contas de controle em questão, obtendo o valor total de R\$ 3.957.325.350,00.

Desta forma, para alcançar uma comparabilidade dos dados, esta Auditoria adotou o mesmo critério do exercício anterior para as contas de 2023, recalculando com base nos SQL's de cada imóvel o VVR da amostra, totalizando, em 31.12.23, R\$ 4.162.706.305,00, conforme pesquisa efetuada no endereço eletrônico da Secretaria Municipal da Fazenda⁹².

Pelo exposto, tendo em vista que o saldo registrado em contas de controle representativas de cessão de imóveis se refere apenas ao caso isolado do imóvel da CMSP, não integrante da amostra avaliada pela equipe de auditoria, constata-se que a PMSP não possui controles contábeis adequados à escrituração dos bens de sua propriedade que não estão reconhecidos no ativo em decorrência de cessão, estimados, no mínimo, em R\$ 4,2 bilhões.

3.4.5.2.8. No âmbito da PMSP não foram realizados inventários periódicos de modo a avaliar a situação dos imóveis e possível redução ao valor recuperável passível de registro contábil

O Balancete Analítico Consolidado do Poder Executivo de dezembro/2023 apresenta o registro de R\$ 95.358,97 a débito e R\$ 47.449.452,00 a crédito na conta retificadora 1.2.3.9.1.02.00 – Redução ao Valor Recuperável de Imobilizado – Bens Imóveis. Analisando o razão contábil

⁹² https://itbi.prefeitura.sp.gov.br/valorreferencia/tvm/frm_tvm_consulta_valor.aspx. Acesso em 05.03.24.

dessa conta, constata-se que os lançamentos nas contas analíticas foram realizados pela COHAB-SP, evidenciando que não houve registro de qualquer redução ao valor recuperável pela “empresa” PMSP em 2023.

Para que a PMSP possa realizar avaliação da ocorrência de redução ao valor recuperável de seus imóveis, é imprescindível a realização de inventários periódicos, de responsabilidade das áreas gestoras dos imóveis, bem como a definição dos critérios para representação fidedigna dos bens imóveis por meio de sua avaliação regular, nos termos dos artigos 13 e 18, respectivamente, do Decreto Municipal 60.246/21.

3.4.5.2.9. A falta de integração de informações e sistemas da PMSP relativos ao controle, gestão e registro dos imóveis, sobretudo quanto à correta classificação por tipo de uso, pode refletir no cálculo de vida útil e depreciação, alterando os demonstrativos contábeis

A PMSP utiliza para o cálculo da depreciação dos bens imóveis reconhecidos contabilmente desde o início da implantação do módulo de depreciação no SBPI, a partir de 30.04.22, a seguinte tabela:

Quadro 63 - Tabela de Depreciação e Valor Residual de Bens Imóveis Municipais

Tipo de Bem/Uso	Vida Útil (anos)	Valor Residual (%)	Taxa de Depreciação (%)
Bens de Uso Especial	30	10	3,33
Bens Dominiais	35	10	2,85

Fonte: Decreto Municipal 63.231/24.

Nesse sentido, para atender ao item 11.5, Parte II do MCASP 9ª edição, foi editado o Decreto Municipal 63.231/24, aprovando a tabela em questão e estabelecendo normas complementares para o cálculo e registro da depreciação de bens imóveis do Município de São Paulo.

Conforme a inspeção dos imóveis contabilmente reconhecidos consignada no subitem **3.4.5.2.3**, ficou evidenciado que 03 imóveis, no todo ou em parte, não apresentavam os atributos necessários ao seu reconhecimento contábil, embora, em relação à depreciação, não tenha sido verificado significativo desgaste pelo tempo de uso nos referidos imóveis.

Na inspeção do imóvel que abriga o Mercado Municipal Central Leste, também não foi verificado significativo desgaste pelo tempo de uso. Contudo, esse imóvel está classificado indevidamente como bem dominial, quando o correto, devido à prestação de serviço que disponibiliza à

população, seria classificá-lo como bem especial, refletindo no cálculo de sua vida útil e depreciação.

Por fim, os imóveis da Rua Diogo Jacome e da Av. IV Centenário, embora estejam classificados erroneamente como bens dominiais, por serem constituídos majoritariamente por terreno, não sofrem depreciação.

Tais fatos reforçam a necessidade de integração de informações e sistemas da PMSP relativos ao controle, gestão e registro dos imóveis, bem como da realização de inventários anuais, conforme disposto no Decreto Municipal 60.246/21, de modo a garantir a correta classificação dos bens imóveis por tipo de uso com reflexo no cálculo da depreciação.

3.4.6. Pessoal e Encargos

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

Compreendem ainda, obrigações trabalhistas de responsabilidade do empregador, incidentes sobre a folha de pagamento dos órgãos e demais entidades do setor público, contribuições a entidades fechadas de previdência e benefícios eventuais a pessoal civil e militar, destacados os custos de pessoal e encargos inerentes às mercadorias e produtos vendidos e serviços prestados⁹³.

A quantidade de servidores ativos da Administração Direta, considerando os vínculos efetivos, admitidos, contratados temporariamente (de emergência), em comissão e requisitados (servidores de outros órgãos que prestam serviços na PMSP), em 31.12.22 e em 31.12.23, de acordo com a Seges, está demonstrada a seguir:

⁹³ MCASP 9ª ed., Parte V, item 5.5.2

Quadro 64 - Servidores ativos da Administração Direta por tipo de vínculo

Tipo de Vínculo	2022	% Vert.	2023	% Vert.	Δ	Δ %
Efetivos	111.430	89,3	112.417	86,1	987	0,9
Admitidos (LM nº 9.160/80)	598	0,5	568	-0,4	(30)	-5,0
Contratados Temporariamente (emergência)	7.186	5,8	11.798	9,0	4.612	64,2
Em comissão	5.457	4,4	5.682	4,4	225	4,1
Requisitados	88	0,1	76	-0,1	(12)	-13,6
Cargo Eletivo	1	0,0	1	0,0	0	0,0
Total	124.760	100,0	130.542	100,0	5.782	4,6

Fonte: CUBO FOLHA SIGPEC, dados servidores Ativos - folha de dezembro/23 e RAF 2023.

Conforme se observa, houve um aumento de 987 na quantidade de servidores efetivos, o que representou um acréscimo de 0,9% em relação ao ano anterior. Em relação à quantidade de servidores contratados temporariamente (emergência) houve um aumento de 4.612 representando um crescimento de 64,2% em relação ao exercício anterior.

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

Quadro 65 - Execução Orçamentária Despesas de Pessoal

Em R\$ mil

Despesa	2022		2023		Δ %	Δ %
	Empenhado	Liquidado	Empenhado	Liquidado	Emp.	Liquid.
Pessoal	31.641.193	31.021.573	35.487.937	35.215.008	12,2	13,5
Outras *	58.410.982	49.279.333	70.169.032	61.954.735	20,1	25,7
Total	90.052.175	80.300.906	105.656.969	97.169.743	17,3	21

Fonte: Relatórios de Acompanhamento de Execução Orçamentária Poder Executivo- SOF

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

Considerando a despesa de pessoal liquidada, verifica-se um aumento percentual de 13,5% em relação ao exercício de 2022.

As Variações Patrimoniais Diminutivas (VPDs) relativas à Pessoal e Encargos totalizaram no ano de 2023 o valor de R\$ 24,1 bilhões, conforme quadro a seguir:

Quadro 66 - 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	18.690.400	77,6
3.1.1.2	Remuneração a Pessoal Ativo Civil - Abrangidos Pelo RGPS	656.464	2,7
3.1.2.1	Encargos Patronais - RPPS	3.209.590	13,3
3.1.2.2	Encargos Patronais - RGPS	248.228	1,0
3.1.2.3	Encargos Patronais - Fgts	9.034	0,0

3.1.2.5	Contribuições a Entidades Fechadas De Previdência	3.570	0,0
3.1.3.1	Benefícios a Pessoal - RPPS	1.073.981	4,5
3.1.3.2	Benefícios a Pessoal - RGPS	193.534	0,8
3.1.9.1	Indenizações e Restituições Trabalhistas	4.520	0,0
3.1.9.2	Pessoal Requisitado de Outros Órgãos e Entes	1.306	0,0
Total		24.090.627	100,0

Fonte: Balancete do Executivo dezembro/23.

Obs: A diferença entre o montante contábil desse quadro (R\$ 24,1 bilhões) e o montante orçamentário do quadro anterior (R\$ 35,2 bilhões) se refere aos benefícios previdenciários e assistenciais.

Conforme se observa, o subgrupo relativo às despesas com a remuneração de pessoal abrangidos pelo regime próprio da previdência social (RPPS) concentrou 77,6% do total das VPDs de pessoal e encargos.

3.4.6.1. Remuneração a Pessoal – RPPS

O detalhamento das contas componentes do subgrupo contábil 3.1.1.1 – Remuneração a Pessoal Ativo Civil – Abrangidos pelo RPPS, cujo montante foi de R\$ 18,7 bilhões, pode ser observado no quadro a seguir:

Quadro 67 - Remuneração a Pessoal Ativo Civil – Abrangidos pelo RPPS

Em R\$ mil

Conta	Descrição	Saldo	% Vert.
3.1.1.1.1.01.00.00	Vencimentos e vantagens fixas - pessoal civil - RPPS	13.375.197	71,6
3.1.1.1.1.01.01.00	Vencimentos e salários	12.030.393	64,4
3.1.1.1.1.01.19.00	Gratificações especiais	344	0,0
3.1.1.1.1.01.21.00	Férias vencidas e proporcionais	325.215	1,7
3.1.1.1.1.01.22.00	13. Salário	1.019.235	5,5
3.1.1.1.1.01.24.00	Férias - abono constitucional	10	0,0
3.1.1.1.1.02.00.00	Outras despesas variáveis - pessoal civil - RPPS	210.571	1,1
3.1.1.1.1.02.01.00	Substituições	9	0,0
3.1.1.1.1.02.03.00	Serviços extraordinários	14.590	0,1
3.1.1.1.1.02.11.00	Indenizações e restituições trabalhistas	49	0,0
3.1.1.1.1.02.99.00	Outros vencimentos e vantagens variáveis - pessoal civil - RPPS	195.923	1,0
3.1.1.1.1.03.00.00	Sentenças judiciais	5.104.634	27,3
3.1.1.1.1.03.01.00	Precatórios de Pessoal	4.993.935	26,7
3.1.1.1.1.03.04.00	Sentenças Judiciais de Pequeno Valor	110.689	0,6
3.1.1.1.1.03.99.00	Outras sentenças judiciais - RPPS	10	0,0
Total		18.690.400	100,0

Fonte: Balancete do Executivo dezembro/23.

Verifica-se que apenas a conta de vencimentos e salários registra o montante de R\$ 12 bilhões, representando 64,4 % do total da remuneração à pessoal ativo do RPPS.

Os saldos das contas destinadas ao registro de Pessoal e Encargos, registrados pelo Poder Executivo e apresentados nas suas demonstrações contábeis de 2023, contêm diversas distorções, como revelaram os testes realizados pelo TCMSP.

3.4.6.1.1. Os lançamentos contábeis de apropriação de 13º salário e férias, no montante de R\$ 1,3 bilhão, foram registrados indevidamente a crédito na VPD de Vencimentos e Salários, em desacordo com o previsto no MCASP 9ª ed. subitens 18.1 e 18.2, Parte II

O 13º salário (gratificação natalina) e férias são exemplos de obrigações consideradas passivos derivados de apropriações por competência, e o reconhecimento desses passivos deve ser realizado de forma mensal, em conformidade com o regime de competência.

Verificou-se que os registros contábeis efetuados na VPD “3.1.1.1.1.01.01- Vencimentos e Salários” (RPPS) têm, na maioria deles, como contrapartida a conta de passivo “2.1.1.1.1.01.01.03 - Salários, Remunerações e Benefícios a Pagar (P)”.

Porém, há registros efetuados, mensalmente, no último dia útil do mês, a crédito nessa VPD, que possuem como contrapartida o débito na conta “2.1.1.1.1.01.02.02– Décimo Terceiro Salário - Apropriação por Competência” e na conta “2.1.1.1.1.01.03.02 - Férias - Apropriação por Competência”.

A soma desses créditos na VPD “3.1.1.1.1.01.01- Vencimento e Salários” (RPPS) totalizou R\$ 1.329.824.086,96, em 2023.

Quadro 68 - Créditos na VPD 3.1.1.1.1.01.01 Vencimentos e salários

Em R\$ mil

Histórico de lançamento a crédito na VPD	Crédito
Reclassificação de valores de 13º pagos na Folha do período de Abril/2023- Rubricas 80/151/169	14.774
Reclassificação de valores de 13º pagos na Folha do período de Agosto/2023- Rubricas 80/151/169	5.962
Reclassificação de valores de 13º pagos na Folha do período de Dezembro/2023- Rubricas 80/151/169	846.094
Reclassificação de valores de 13º pagos na Folha do período de fevereiro/2023- Rubricas 80/151/169	26.186
Reclassificação de valores de 13º pagos na Folha do período de janeiro/2023- Rubricas 80/151/169	47.079
Reclassificação de valores de 13º pagos na Folha do período de Julho/2023- Rubricas 80/151/169	5.030
Reclassificação de valores de 13º pagos na Folha do período de Junho/2023- Rubricas 80/151/169	14.143

Histórico de lançamento a crédito na VPD	Crédito
Reclassificação de valores de 13º pagos na Folha do período de Maio/2023- Rubricas 80/151/169	14.299
Reclassificação de valores de 13º pagos na Folha do período de marco/2023- Rubricas 80/151/169	22.590
Reclassificação de valores de 13º pagos na Folha do período de Novembro/2023- Rubricas 80/151/169	2.129
Reclassificação de valores de 13º pagos na Folha do período de Outubro/2023- Rubricas 80/151/169	2.900
Reclassificação de valores de 13º pagos na Folha do período de Setembro/2023- Rubricas 80/151/169	3.421
Reclassificação de valores de férias pagos na Folha do período de Abril/2023- Rubricas 63/69	11.171
Reclassificação de valores de férias pagos na Folha do período de Agosto/2023- Rubricas 63/69	16.711
Reclassificação de valores de férias pagos na Folha do período de Dezembro/2023- Rubricas 63/69	173.239
Reclassificação de valores de férias pagos na Folha do período de fevereiro/2023- Rubricas 63/69	10.559
Reclassificação de valores de férias pagos na Folha do período de janeiro/2023- Rubricas 63/69	8.764
Reclassificação de valores de férias pagos na Folha do período de Julho/2023- Rubricas 63/69	14.072
Reclassificação de valores de férias pagos na Folha do período de Junho/2023- Rubricas 63/69	29.245
Reclassificação de valores de férias pagos na Folha do período de Maio/2023- Rubricas 63/69	10.230
Reclassificação de valores de férias pagos na Folha do período de marco/2023- Rubricas 63/69	9.453
Reclassificação de valores de férias pagos na Folha do período de Novembro/2023- Rubricas 63/69	13.780
Reclassificação de valores de férias pagos na Folha do período de Outubro/2023- Rubricas 63/69	13.032
Reclassificação de valores de férias pagos na Folha do período de Setembro/2023- Rubricas 63/69	14.961
Total	1.329.824

Fonte: Razão contábil VPD 3.1.1.1.1.01.01 Vencimentos e Salário ref. jan. a dez./23 PMSP.

As Variações patrimoniais diminutivas são fatos contábeis que provocam redução do patrimônio líquido da entidade e conforme PCASP têm natureza de saldo devedor. A forma de contabilização da apropriação de 13º salário e férias está prevista nos subitens 18.1 e 18.2, parte II do MCASP 9ª edição.

O lançamento contábil da apropriação mensal de 1/12 avos do 13º salário consiste em debitar a VPD específica 3.1.1.x.x.xx.xx Remuneração a pessoal – 13º salário e creditar a conta de Passivo 2.1.1.1.x.xx.xx Pessoal a pagar – 13º Salário (P). Quanto ao valor da apropriação mensal de 1/12 avos de férias, deve ser considerado o abono constitucional de 1/3 e o salário no período de férias. O lançamento contábil consiste em debitar a VPD específica 3.1.1.x.x.xx.xx VPD com férias e creditar a conta de Passivo 2.1.1.x.xx.xx Férias a Pagar (P).

Conforme se constata, os lançamentos contábeis de apropriação mensal de 13º salário e férias, no montante de R\$ 1,3 bilhão, estão em desacordo com o previsto no MCASP 9ª ed. subitens 18.1 e 18.2, Parte II.

3.4.6.1.2. Subavaliação de, no mínimo, R\$ 726,7 milhões na conta de Passivo de Férias Apropriação por competência e também na conta de contrapartida de Férias vencidas e proporcionais

Em relação às férias, junto ao Balancete Contábil da PMSP, em 31.12.23, a conta "2.1.1.1.1.01.03.02 Férias – Apropriação por competência" apresenta saldo zero, o que indicaria uma subavaliação nesta conta, uma vez que essa situação denota que não haveria servidores com direito a férias em apropriação, em 31.12.23.

Conforme informação de Dicon, a apropriação mensal é contabilizada com base no arquivo de provisão de férias encaminhado pela Coordenadoria de Gestão de Pessoas (COGEP) da Secretaria Municipal de Gestão (SEGES).

Constata-se que o relatório mensal emitido por COGEP, enviado à SF para lançamento das apropriações por competência, carece de informações e detalhamentos, como, por exemplo, valores a apropriar de encargos patronais sobre férias e 13º salário, rubricas que compõem os saldos a apropriar, etc.

O quadro a seguir demonstra os lançamentos que ocorreram no exercício de 2023 referentes à apropriação por competência de férias, que totalizaram R\$ 325,2 milhões.

Data do lançamento	Texto histórico do lançamento	Conta de contrapartida	Valor
01/03/2023	Apropriação por competência de 1/12 de férias a pagar ref. ao mês de janeiro/2023	3.1.1.1.1.01.21.00.000.000.000.000.000	19.608
01/03/2023	Apropriação por competência de 1/12 de férias a pagar ref. ao mês de fevereiro/2023	3.1.1.1.1.01.21.00.000.000.000.000.000	18.674
31/03/2023	Apropriação por competência de 1/12 de férias a pagar ref. ao mês de março/2023	3.1.1.1.1.01.21.00.000.000.000.000.000	19.140
28/04/2023	Apropriação por competência de 1/12 de férias a pagar ref. ao mês de Abril/2023	3.1.1.1.1.01.21.00.000.000.000.000.000	19.248
31/05/2023	Apropriação por competência de 1/12 de férias a pagar ref. ao mês de Maio/2023	3.1.1.1.1.01.21.00.000.000.000.000.000	19.713
30/06/2023	Apropriação por competência de 1/12 de férias a pagar ref. ao mês de Junho/2023	3.1.1.1.1.01.21.00.000.000.000.000.000	19.653
31/07/2023	Apropriação por competência de 1/12 de férias a pagar ref. ao mês de Julho/2023	3.1.1.1.1.01.21.00.000.000.000.000.000	22.471
31/08/2023	Apropriação por competência de 1/12 de férias a pagar ref. ao mês de Agosto/2023	3.1.1.1.1.01.21.00.000.000.000.000.000	20.837
29/09/2023	Apropriação por competência de 1/12 de férias a pagar ref. ao mês de Setembro/2023	3.1.1.1.1.01.21.00.000.000.000.000.000	20.635
27/10/2023	Apropriação por competência de 1/12 de férias a pagar ref. ao mês de Outubro/2023	3.1.1.1.1.01.21.00.000.000.000.000.000	20.844

Data do lançamento	Texto histórico do lançamento	Conta de contrapartida	Valor
30/11/2023	Apropriação por competência de 1/12 de férias a pagar ref. ao mês de Novembro/2023	3.1.1.1.1.01.21.00.000.000.000.000.000	20.950
20/12/2023	Apropriação por competência de 1/12 de férias a pagar ref. ao mês de Dezembro/2023	3.1.1.1.1.01.21.00.000.000.000.000.000	103.443
Total apropriado em 2023			325.216

Fonte: Razão contábil 2.1.1.1.1.01.03.02 Férias- Apropriação por competência PMSP.

Considerando que, em 31.12.23, o saldo da conta "2.1.1.1.1.01.03.02 Férias Apropriação por competência" estava zerado, possivelmente há uma subavaliação nesta conta.

Para calcular o valor aproximado desta apropriação no ano de 2023, considerou-se o valor pago registrado na conta orçamentária 319011 Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil, que foi de R\$ 13,7 bilhões. Dividiu-se por 13 para calcular a média mensal, que resultou em R\$ 1,1 bilhão. Deste valor médio mensal foi subtraído o valor que foi apropriado na conta 2.1.1.1.1.01.03.02 Férias Apropriação por competência (R\$ 325,2 milhões), o que resultou em uma subavaliação de pelo menos R\$ 726,7 milhões nessa conta e também na conta de contrapartida 3.1.1.1.1.01.21 Férias vencidas e proporcionais.

Quadro 70 - Apuração da subavaliação ref. apropriação de férias

				Em R\$ mil
Conta orçamentária	Saldo pago 2023	Média mensal	Valor apropriado de férias 2023	Subavaliação apurada
319011 Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	13.675.115	1.051.932	325.215	726.717

Fonte: Relatório resumido de execução orçamentária em 31.12.23 PMSP e Razão Contábil da conta 2.1.1.1.1.01.03.02

Cabe ressaltar que não foram consideradas as obrigações patronais sobre férias e a existência de possíveis férias acumuladas, o que tende a aumentar o saldo desta subavaliação referente à conta do Passivo.

3.4.6.1.3. Subavaliação da conta Vencimentos e salários (RGPS) e superavaliação da conta Vencimentos e salários (RPPS) em R\$ 564,7 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)

O saldo contábil da conta "3.1.1.1.1.01.01 – Vencimentos e salários (RPPS)" somava, em 31.07.23, o montante de R\$ 8,1 bilhões; no entanto, o saldo da conta "3.1.1.2.1.01.01- Vencimentos e salários (RGPS)" somava apenas R\$ 6,4 milhões.

Conforme informação de Dicon, a segregação da contabilização das VPDs foi regularizada, a partir da folha de agosto de 2023. Na análise dos valores contabilizados em 2023, constata-se que, a partir de agosto, a VPD 3.1.1.2.1.01.01 Vencimentos e Salários (RGPS) apresentou aumento no valor debitado, enquanto a VPD 3.1.1.1.1.01.01 Vencimentos e Salários (RPPS) apresentou uma diminuição no débito.

Quadro 71 - Contabilização na VPD 3.1.1.2.1.01.01 Vencimentos e salários (RGPS) Em R\$ mil

Mês	Débito	Crédito	% Vert.*
Janeiro	833	-	0,2
Fevereiro	1.633	810	0,3
Março	1.077	-	0,2
Abril	877	-	0,2
Maio	954	76	0,2
Junho	863	-	0,2
Julho	1.035	-	0,2
Agosto	81.703	-	16,1
Setembro	83.405	-	16,4
Outubro	87.569	-	17,3
Novembro	87.647	-	17,3
Dezembro	159.704	14	31,5
Total	507.300	900	100

Fonte: Razão Contábil jan. a dez./23 PMSP.

* percentual sobre a coluna do débito.

Quadro 72 - Contabilização na VPD 3.1.1.1.1.01.01 Vencimentos e salários (RPPS) Em R\$ mil

Mês	Débito	Crédito*	% Vert.**
Janeiro	1.014.975	55.843	7,7
Fevereiro	965.507	-	7,3
Março	991.573	68.788	7,5
Abril	980.433	25.945	7,5
Maio	992.349	24.529	7,5
Junho	1.026.280	43.388	7,8
Julho	1.366.239	19.102	10,4
Agosto	980.079	22.673	7,5
Setembro	964.984	18.382	7,3
Outubro	968.997	15.932	7,4
Novembro	971.972	15.909	7,4
Dezembro	1.930.221	1.019.333	14,7
Total	13.153.610	1.329.824	100,0

Fonte: Razão Contábil 3.1.1.1.1.01.01 Vencimentos e salários (RPPS) jan. a dez./23 PMSP.

* Valores referentes a reclassificações de apropriação por competência de férias e 13º salário, que, conforme mencionado no subitem 3.4.6.1.1, estão sendo realizados em desacordo com o previsto no MCASP 9ª ed., subitens 18.1 e 18.2, Parte II.

** Percentual sobre a coluna do débito.

Para apurar o valor aproximado da subavaliação na VPD 3.1.1.2.1.01.01 Vencimentos e salários (RGPS), comparou-se o saldo referente ao mês de agosto (que foi o mês em que ocorreu o ajuste) com os meses de janeiro a julho de 2023. Nessa análise foi apurado o valor de R\$ 564,7 milhões referente à subavaliação na VPD 3.1.1.2.1.01.01 Vencimentos e salários (RGPS) e consequentemente uma superavaliação na VPD 3.1.1.1.1.01.01 Vencimentos e salários (RPPS), no período de janeiro a julho de 2023.

Quadro 73 - Apuração da subavaliação na VPD 3.1.1.2.1.01.01 Vencimentos e sal (RGPS) Em R\$ mil

Mês	Valor da VPD Vencimentos RGPS (a)	Comparação com o mês de agosto (b)	Provável Subavaliação na VPD Vencimentos RGPS (c= b - a)
Janeiro	833	81.703	80.870
Fevereiro	1.633	81.703	80.070
Março	1.077	81.703	80.626
Abril	877	81.703	80.826
Mai	954	81.703	80.749
Junho	863	81.703	80.840
Julho	1.035	81.703	80.668
Total da subavaliação			564.650

Fonte: Razão Contábil 3.1.1.2.1.01.01 Vencimentos e salários (RGPS) jan. a dez./23 PMSP

Salienta-se que, a partir de agosto de 2023, foram realizados ajustes no SIGPEC que possibilitaram a segregação entre RGPS e RPPS na contabilização das VPDs de Vencimentos e salários. Contudo, nos meses anteriores a contabilização ocorreu de maneira indevida.

3.4.6.1.4. Falta de segregação por subelementos de despesa, referentes às rubricas da folha de pagamento que são empenhadas na Natureza da Despesa 3.1.90.11, o que reflete também na contabilização das VPDs sem o devido detalhamento previsto no PCASP 2023 Federação

Analizou-se a tabela de parametrização, enviada por Dicon, para a contabilização automática dos eventos da folha de pagamento, contendo informações como: contas de despesa orçamentárias e contas contábeis que devem ser debitadas e creditadas para cada etapa e/ou evento contábil desta natureza.

Foi efetuada a comparação da tabela de integração com o Balancete Contábil do Poder Executivo referente ao mês de setembro de 2023. Constatou-se que várias VPDs que constavam na tabela de integração não apresentavam registro no Balancete Contábil, como por exemplo:

3.1.1.1.1.01.02 Adicional noturno; 3.1.1.1.1.01.03 Incorporações; 3.1.1.1.1.01.04 Abono de Permanência; 3.1.1.1.1.01.23 Férias Abono Pecuniário, entre outras.

Quadro 74 - Comparação VPDs da tabela de Integração x Balancete Contábil

Tabela de Integração							Balancete
N-1	N-2	N-3	N-4	N-5	N-6	Descrição Conta DEB	3.1.1.1.1.01.02
3	1	90	11	04	01	Adicional Noturno	3.1.1.2.1.01.02
3	1	90	11	04	02	Adicional Noturno	3.1.1.1.1.01.03
3	1	90	11	05	01	Incorporações	3.1.1.2.1.01.03
3	1	90	11	05	02	Incorporações	3.1.1.1.1.01.04
3	1	90	11	07	01	Abono De Permanência	3.1.1.1.1.01.05
3	1	90	11	09	01	Adicional De Periculosidade	3.1.1.2.1.01.05
3	1	90	11	09	02	Adicional De Periculosidade	3.1.1.1.1.01.06
3	1	90	11	10	01	Adicional De Insalubridade	3.1.1.2.1.01.06
3	1	90	11	10	02	Adicional De Insalubridade	3.1.1.1.1.01.08
3	1	90	11	13	01	Incentivo À Qualificação	3.1.1.2.1.01.08
3	1	90	11	13	02	Incentivo A Qualificação	3.1.1.1.1.01.14
3	1	90	11	31	01	Gratificação Por Exercício De Cargos	3.1.1.2.1.01.14
3	1	90	11	31	02	Gratificação Por Exercício De Cargos	3.1.1.1.1.01.16
3	1	90	11	33	01	Gratificação Por Exercício De Funções	3.1.1.1.1.01.18
3	1	90	11	37	01	Gratificação De Tempo De Serviço	3.1.1.1.1.01.35
3	1	90	11	43	05	Férias – Pagamento Antecipado	3.1.1.1.1.01.23
3	1	90	11	44	01	Férias – Abono Pecuniário	3.1.1.1.1.01.26
3	1	90	11	49	01	Licença Capacitação	3.1.1.2.1.01.33
3	1	90	11	50	01	Vencimentos E Salários Prorrogação Salário Maternidade	3.1.1.1.1.01.33
3	1	90	11	50	02	Vencimentos E Salários Prorrogação Salário Maternidade	3.2.9.2.1.10.00
3	1	90	11	52	01	Auxílio Doença	3.2.9.1.1.10.00
3	1	90	11	52	02	Auxílio Doença	3.2.9.2.1.13.00
3	1	90	11	53	01	Licença Paternidade E Licença Paternidade Estendida	3.2.9.2.1.13.00
3	1	90	11	53	02	Licença Paternidade E Licença Paternidade Estendida	3.1.1.1.1.01.36
3	1	90	11	73	02	Remun. Particip. Órgãos Deliberação Coletiva	3.1.1.1.1.01.36
3	1	90	11	73	04	Remun. Particip. Órgãos Deliberação Coletiva	3.1.1.1.1.01.99
3	1	90	11	99	02	Outros Vencimentos E Vantagens Fixas - Pessoal Civil - Rpps	3.1.1.2.1.01.99
3	1	90	11	99	03	Outros Vencimentos E Vantagens Fixas - Pessoal Civil - Rgps	3.1.1.2.1.01.99

Fonte: Tabela de Integração fornecida por Dicon e Balancete Contábil Executivo set./23.

Conforme informação de Dicon, os empenhos ainda não estão sendo segregados nas despesas/subelementos e itens conforme a tabela. As rubricas estão sendo executadas na despesa 3.1.90.11, subelemento 01, e acrescentam que essa falta de segregação foi reportada para os responsáveis da folha de pagamento em períodos anteriores.

Constata-se que a tabela de integração que foi enviada não está com o uso implementado devido à falta de segregação das rubricas da folha de pagamento no registro orçamentário, não atendendo à característica qualitativa da representação fidedigna, prevista no subitem 3.10 da NBC TSP Estrutura Conceitual.

3.4.6.1.5. Precariedade de relatórios no SIGPEC referentes à contabilização da folha de pagamento, dificultando a verificabilidade da consistência da informação

A verificação da integridade das informações contidas no Balancete e nas Demonstrações Contábeis vai ao encontro das características qualitativas da informação contábil e exercem papel fundamental para garantia da qualidade das informações disponibilizadas para os gestores, órgãos de controle e para a sociedade.

Devido às limitações do Sistema Sigpec, a COGEP não dispõe de autonomia para geração e emissão de relatórios do seu sistema de gestão da folha de pagamento, dependendo da Prodam para extrair as informações e gerar relatórios que servirão de base à contabilização dos fatos relacionados a Pessoal e encargos.

O Sigpec processa o somatório das rubricas pelo critério "Oneração" e "Reversão" e o SOF direciona o valor líquido a ser empenhado no mês para as dotações correspondentes por tipo de despesa. Atualmente, a folha de pagamento é única para toda a prefeitura, e não há relatórios individualizados, por exemplo, por Secretaria, por rubrica, dentre outros, o que dificulta a verificabilidade da consistência da informação. O Sigpec deve ser estruturado para permitir a geração e emissão de relatórios detalhados que ofereçam suporte documental para os lançamentos contábeis, visando atender aos subitens 3.10 e 3.26 da NBC TSP EC, o que não está ocorrendo.

3.4.6.1.6. Ausência de integração automatizada entre o sistema da folha de pagamento com o sistema SOF, o que dificulta a verificabilidade das informações, não atendendo ao previsto nos arts. 2º e 9º do Decreto Federal 10.540/20

O Processo SEI 6310.2023/0000101-1 contempla os procedimentos referentes ao pagamento de aposentados e pensionistas da PMSP.

Verifica-se que o procedimento mensal se inicia com o encaminhamento de SEGES/DRH para o IPREM/CGP (Coordenadoria de Gestão Previdenciária) contendo as informações da folha de pagamento e contribuições patronais ao IPREM dos aposentados e pensionistas do FUNPREV e FUNFIN.

O procedimento seguinte é o encaminhamento de CGP das informações referentes à folha de pagamento de aposentados e Pensionistas da PMSP vinculados ao FUNFIN e FUNPREV, para apreciação e autorização da Superintendente do IPREM.

Após a autorização, é emitido o Encaminhamento das informações ao Contador Chefe do IPREM/CAD/DOF/CE para a emissão, liquidação e pagamento das Notas de empenho referentes à folha de pagamento dos aposentados e pensionistas da PMSP.

Foi efetuada a conciliação entre as VPD's e a documentação de suporte, anexada ao Processo SEI 6310202300001020, referente à PMSP do período de janeiro a agosto de 2023.

Constatou-se que as VPDs registradas na PMSP referentes a Aposentadorias por tempo de Contribuição, Aposentadorias Professor e Proventos de Pensões, apresentaram documentação de suporte e, na conciliação, não foram apuradas diferenças relevantes.

Contudo, salienta-se que as informações necessárias para realizar a execução orçamentária das Aposentadorias e Pensões, como, por exemplo, base de cálculo, tipos de aposentadorias e valores, são geradas por COGEP e enviadas para o Departamento de Orçamento e Finanças (DOF) do Iprem, de forma manual, via Processo SEI, devido à ausência de integração automatizada entre o Sistema da folha de pagamento com o Sistema SOF, o que dificulta a verificabilidade das informações, não atendendo ao previsto nos arts. 2º e 9º do Decreto Federal 10.540/20.

3.4.6.1.7. As informações relacionadas às Contribuições ao INSS e ao IPREM (retenção do Servidor e parte Patronal) entre as áreas de Folha de Pagamento e Contábil ocorrem de forma manual, via Processo SEI, não atendendo ao previsto no arts. 2º e 9º do Decreto Federal 10.540/20

a) Contribuições ao INSS

As retenções de INSS sobre a folha do servidor são contabilizadas na conta contábil 2.1.8.8.3.01.02.02.000 - INSS - Contribuição ao RGPS/Funcionários.

A documentação de suporte está anexada ao Processo SEI 6013.2022/0000428-6, a partir do qual verificou-se que, mensalmente, é emitido um ofício pela Secretaria Municipal de Gestão (Núcleo de Relatório de Folha de Pagamento - SEGES) para a Dicon/SF informando o valor a ser recolhido referente à folha mensal e ao 13º salário.

Foi constatado que, nos meses de janeiro a agosto de 2023, os registros contábeis das retenções de INSS (2.1.8.8.3.01.02.02 INSS – Contribuição ao RGPS/Funcionários) foram realizados com a devida documentação de suporte e não foram identificadas divergências de valores.

No que se refere às contribuições patronais ao INSS, estas são registradas na conta contábil “2.1.1.4.3.01.01.01 - Contribuições ao RGPS sobre Salários e Remunerações”.

Constata-se que os valores liquidados e pagos, referentes à contribuição patronal ao RGPS de janeiro a agosto de 2023, apresentam documentação de suporte adequada e não foram identificadas divergências entre os valores contabilizados e os valores apresentados na documentação de suporte.

b) Contribuições ao IPREM (FUNFIN e FUNPREV)

As retenções de FUNFIN e FUNPREV sobre a folha do servidor são contabilizadas na conta contábil “2.1.8.8.2.01.01.03. - Retenções Sobre Salários - Contribuição a Recolher ao RPPS - IPREM – FUNFIN” e na conta contábil “2.1.8.8.2.01.01.04. - Retenções Sobre Salários - Contribuição a Recolher ao RPPS - IPREM – FUNPREV”.

O art. 23 do Decreto Municipal 61.151/22 prevê que a contribuição social dos servidores públicos titulares de cargos efetivos, regidos pela Lei nº 8.989, de 1979, e alterações, para a manutenção do RPPS dos Servidores do Município de São Paulo, incluídas suas Autarquias e Fundações, é de 14% (quatorze por cento), incidentes sobre a totalidade da base de contribuição⁹⁴.

Constatou-se que todas as retenções de FUNFIN e FUNPREV apresentam documentação de suporte e foram repassadas ao IPREM atendendo ao prazo legal.

c) Servidor e Contribuições Patronais ao IPREM

Constatou-se que as Contribuições Patronais são empenhadas ainda de forma manual devido à ausência de base de dados integrada entre o Sistema SIGPEC e SOF. Os empenhos são realizados com valores estimados no início de cada exercício financeiro, sendo a área responsável pelo empenho: SEGES - CAF – DOF.

O Processo SEI 6013.2022/0000257-7 concentra todos os Ofícios mensais emitidos por SEGES para SGM/CAF/SEO informando os valores de Contribuição Patronal Normal, Patronal Especial e Patronal Extraordinária relativos ao RPPS, referentes aos códigos 8011 (FUNFIN) e 8012 (FUNPREV).

Para cada mês, é aberto um novo processo no qual são juntadas as informações referentes ao pagamento das contribuições patronais, como, por exemplo, as Notas de Liquidação e Pagamento e o Relatório onde constam as transações do processo.

⁹⁴ § 1º, entende-se como base de contribuição o total dos subsídios e vencimentos do servidor, compreendendo o vencimento do cargo, acrescido das vantagens pecuniárias que a ele se integram, nos termos da lei, ou por outros atos concessivos, bem como os adicionais de caráter individual, e quaisquer outras vantagens, excluídas:

I - as diárias para viagens;

II - o auxílio-transporte;

III - o salário-família;

IV - o auxílio-alimentação;

V - parcelas remuneratórias pagas em decorrência de local de trabalho;

VI - a parcela percebida em decorrência do exercício de cargo em comissão ou de função de confiança;

VII - terço de férias;

VIII - hora suplementar;

IX - o abono de permanência; e

X - outras vantagens instituídas em lei, não passíveis de incorporação aos vencimentos ou subsídios do servidor.

d) Contribuições patronais ao FUNFIN e FUNPREV

Para a análise das contribuições patronais ao FUNFIN e FUNPREV, comparou-se o razão contábil das contas “2.1.1.4.2.01.09 – Contribuição Previdenciária - FUNFIN - Pessoal Ativo” e “2.1.1.4.2.01.07. Contribuição Previdenciária - FUNPREV - Pessoal Ativo” com a documentação anexada ao Processo SEI 6013.2022/0000257-7 e com a documentação enviada por e-mail por COGEP.

Constatou-se que todas as contribuições patronais pagas ao FUNFIN e FUNPREV apresentam documentação de suporte e foram repassadas ao IPREM no prazo legal.

e) Variação Patrimonial Diminutiva

Considerando a materialidade, verificou-se as contribuições patronais registradas nas VPDs “3.1.2.1.2.99.03 Contribuição Previdenciária - FUNFIN - Pessoal Ativo” e “3.5.1.3.2.01.99.01. Contribuição Previdenciária - Alíquota Suplementar - FUNFIN - Pessoal Ativo”.

Foram analisados os valores registrados nessas contas por meio da comparação do Razão Contábil com os Ofícios emitidos mensalmente por SEGES, e anexados aos Processos SEI de pagamento.

Da análise não foram identificadas diferenças entre o registro contábil e a documentação de suporte, portanto, os valores dessas VPDs atendem a característica da representação fidedigna.

f) VPA Contribuições ao RPPS

Foi analisada a documentação de suporte e conciliação do saldo das contas contábeis, 4.2.1.1.1.02.01.18 – Contribuição de servidor ativo civil do RPPS e 4.2.1.1.1.02.02.06 – Contribuição de servidor aposentado civil do RPPS. Identificou-se que os valores conciliados pelo IPREM estão de acordo com o Boletim da Receita e com o Balancete Contábil.

O Decreto Federal 10.540/20, art. 2º, inciso II⁹⁵ dispõe que o sistema integrado deve permitir a integração ou a comunicação, sem intervenção humana, com outros sistemas estruturantes cujos dados possam afetar as informações orçamentárias, contábeis e fiscais, tais como controle patrimonial, arrecadação, contratações públicas, dentre outras.

Constata-se que a contabilização das retenções de INSS e RPPS e das Contribuições Patronais ao INSS e ao RPPS não ocorrem de forma automatizada, por meio de integração sem intervenção humana, entre os Sistemas de Informática (Folha de Pagamento X SOF), conforme previsto no art. 2º, inciso II do Decreto Federal 10.540/20.

3.4.6.1.8. A execução orçamentária (processamento) da folha de pagamento ocorreu após o efetivo pagamento, com a realização de empenho retroativo, configurando, descumprimento aos artigos 60 e 62 da Lei Federal 4.320/64 e à característica qualitativa da informação contábil “tempestividade” do subitem 3.19 da NBC TSP Estrutura Conceitual

Para execução e análise da despesa pública, importante destacar os três estágios da despesa pública, previstos na Lei 4.320/64: empenho, liquidação e pagamento. O empenho é a etapa onde é criada a obrigação pendente ou não de implemento de condição. Já a liquidação consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. E, por fim, superada as etapas anteriores é feito o pagamento.

Foi efetuada a comparação do Relatório da Importação do Anexo II – SAD (SOF) no qual consta a data do processamento da folha de pagamento em confronto com o Relatório de empenhos por credor (SOF).

⁹⁵ O art. 9º prevê os seguintes requisitos tecnológicos do padrão mínimo de qualidade do Siafic:

I - permitir o armazenamento, a integração, a importação e a exportação de dados, observados o formato, a periodicidade e o sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, nos termos do disposto no § 2º do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 2000;(vigência 2023) Grifo Nosso

II - ter mecanismos que garantam a integridade, a confiabilidade, a auditabilidade e a disponibilidade da informação registrada e exportada; e(vigência 2023)

III - conter, no documento contábil que gerou o registro, a identificação do sistema e do seu desenvolvedor.(vigência 2025)

Quadro 75 - Comparação entre a data do pagamento da folha x data do processamento em 2023

Mês	Data do pagamento da folha	Data do processamento	Dias de atraso no processamento
Janeiro	31.01.23	09.02.23	9
Fevereiro	28.02.23	01.03.23	1
Março	31.03.23	31.03.23	0
Abril	28.04.23	09.05.23	11
Maio	31.05.23	05.06.23	5
Junho	30.06.23	30.06.23	0
Julho	31.07.23	04.08.23	4
Agosto	31.08.23	20.09.23	20
Setembro	29.09.23	03.10.23	4
Outubro	27.10.23	27.10.23	0
Novembro	30.11.23	01.12.23	1
Dezembro	20.12.23	02.01.24	13

Fonte: Relatório da Importação do Anexo II - SAD, extraído do SOF.

Constata-se que a execução orçamentária (processamento) da folha de pagamento sempre ocorre após o efetivo pagamento, exceto nos meses de março, junho e outubro, que ocorreu sem atraso. Os empenhos são gerados no SOF após o pagamento, porém com data retroativa.

Por exemplo, na folha do mês de agosto, a execução orçamentária ocorreu no dia 20.09.23, porém, o pagamento já havia sido realizado no dia 31.08.23, ou seja, apesar dos empenhos serem gerados com data retroativa à 31.08.23, o processamento ocorreu com 20 dias após o pagamento, em descumprimento ao artigo 60, da Lei Federal 4.320/64⁹⁶, que dispõe que é vedada a realização de despesa sem prévio empenho, e ao art. 62, que prevê que o pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação. Além disso, configura infringência à característica qualitativa da informação contábil “tempestividade” prevista no subitem 3.19 da NBC TSP Estrutura Conceitual.

Cabe ressaltar ainda que o Decreto Federal⁹⁷ 10.540/20, no art. 4º, § 1º e § 4º, prevê que o registro contábil deverá representar integralmente o fato ocorrido, observada a tempestividade necessária para que a informação contábil gerada não perca a sua utilidade, e será efetuado de

⁹⁶ Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

⁹⁷ Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle.

forma analítica e refletirá a transação com base em documentação de suporte que assegure o cumprimento da característica qualitativa da verificabilidade.

Esses atrasos podem indicar falhas e/ou problemas nos procedimentos e rotinas, pois a execução orçamentária (empenho e liquidação) deve ocorrer antes do pagamento, conforme previsto no art. 60 da Lei 4.320/64.

3.4.6.1.9. Em relação aos débitos nas contas bancárias 2496-1 Pensionistas, 2492-9 PMSP Cta Implantação e 2494-5 Funcionalismo, há diferenças, de janeiro a outubro de 2023, no montante de R\$ 10,4 milhões, que não estão suportadas por documentação hábil, em infringência ao disposto no item 3.26 da NBC TSP Estrutura Conceitual

Os arquivos da folha de pagamento são providenciados por SEGES e enviados diretamente ao Banco do Brasil para o pagamento dos servidores, pensionistas e aposentados.

Cabe ao DEFIN/SF realizar o provisionamento do valor na conta corrente pagadora de titularidade da PMSP. Acrescenta-se que DEFIN não tem acesso às contas correntes dos servidores municipais, a fim de fazer verificações do valor efetivamente pago.

Foi realizada a conciliação entre o valor líquido que consta no Relatório da Folha de Pagamento com o valor registrado no Banco. Foram fornecidos para a Auditoria os extratos bancários de 04 contas correntes do Banco do Brasil, agência 1897-X:

- Conta corrente 2492-9 PMSP Conta Implantação;
- Conta corrente 2494-5 PMSP Pagamento Funcionalismo;
- Conta corrente 2495-3 PMSP Pagamento Aposentado e
- Conta corrente 2496-1 PMSP Pagamento Pensionista.

Também foram enviados os Ofícios mensais emitidos por Divisão de Gestão de Folha de pagamento (DGF da SEGES) para o DEFIN/SF referentes ao pagamento de funcionalismo.

Em relação aos débitos nas contas 2496-1 Pensionistas, 2492-9 PMSP Conta Implantação e na conta 2494-5 Funcionalismo, constatou-se que há diferenças que totalizaram R\$ 10,4 milhões (pagamentos a maior), que não estão suportadas por documentação hábil, em infringência ao disposto no item 3.26 da NBC TSP Estrutura Conceitual.

Em que pese a distorção não ser material, o achado denota que há necessidade de acompanhamento e controle dos montantes repassados ao banco para pagamento de pessoal, indicando um risco de danos ao erário.

3.4.7. Fornecedores e Contas a Pagar

Segundo o PCASP Estendido 2023, aprovado pela Portaria STN 1.568/22, enquadram-se nesta classificação contábil as obrigações junto a fornecedores de matérias-primas, mercadorias e outros materiais utilizados nas atividades operacionais da entidade, bem como as obrigações decorrentes do fornecimento de utilidades e da prestação de serviços, tais como de energia elétrica, água, telefone, propaganda, aluguéis e todas as outras contas a pagar.

O montante contabilizado como fornecedores e contas a pagar (exceto precatórios e sentenças judiciais, tratados no subitem **3.4.10**) em 31.12.23 pelo Poder Executivo Municipal foi de R\$ 2,3 bilhões. As variações ocorridas nos saldos das contas integrantes desse subgrupo entre 2022 e 2023 foram as seguintes:

Quadro 76 - Fornecedores e contas a pagar				Em R\$ mil	
Descrição	31.12.22	31.12.23	% Vert.	Δ	Δ%
Fornecedores não Parcelados a Pagar (F)	806.038	1.258.240	53,6	452.202	56,1
Fornecedores não Parcelados a Pagar (P)	459.378	742.306	31,6	282.927	61,6
Contas Não Parceladas a Pagar (F)	6.607	6.966	0,3	359	5,4
Contas Não Parceladas a pagar (P)	97.010	201.811	8,6	104.801	108
Demais contas	201.541	138.210	5,9	(63.332)	-31,4
Total Poder Executivo Consolidado	1.570.575	2.347.533	100	776.958	49,5

Fonte: balancete analítico anual de 2023 do Poder Executivo.

Os saldos de fornecedores, registrados pelo Poder Executivo e apresentados nas suas demonstrações contábeis de 2023, evidenciaram distorções, como revelaram os testes realizados pelo TCMSP, as quais são detalhadas na sequência.

3.4.7.1. Valor de R\$ 1,3 bilhão a pagar a fornecedores sem cobertura orçamentária

No Relatório Anual de Fiscalização das contas de 2017, a Auditoria apontou a existência de despesas já realizadas, mas não reconhecidas no Balanço Patrimonial pelo Poder Executivo, ou seja, o “passivo oculto”.

Em 2021, a Prefeitura definiu procedimentos para o registro patrimonial das obrigações com fornecedores por competência, decorrentes da aquisição de bens, móveis, materiais de consumo, mercadorias para revenda, contratação de serviços e demais despesas executadas no sistema SOF e as consequentes alterações no fluxo da execução orçamentária por meio da Portaria SF 274/2021.

Com isso, quando a despesa é executada sem que haja empenho com saldo suficiente, a área contábil de cada Pasta ou Entidade deve registrar no sistema SOF, na tela “Cadastro de Obrigações por Competência”, as informações relativas à despesa realizada, como nota fiscal, fatura, recibo, entre outros.⁹⁸

Com base nessas informações registradas pelas próprias unidades orçamentárias no sistema SOF, foi apurado o montante de R\$ 1,3 bilhão em valor a pagar a fornecedores registrado como despesa em 2023, sem cobertura orçamentária, o que caracteriza o descumprimento ao art. 167, inciso II da Constituição Federal.⁹⁹

De acordo com a base de dados do sistema SOF fornecida por Dicon/SF, relaciona-se a seguir os 10 maiores valores por órgão.

⁹⁸ Art. 2º, §1º, Portaria SF 274/2021

⁹⁹ Art.167 São vedados: (...) II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais; [...]

Quadro 77 - Fornecedores a pagar sem cobertura orçamentária

Em R\$ mil

Item	Cod. Órgão	Órgão	Valor	%
1	20	Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito	343.306	26,5
2	12	Secretaria Municipal das Subprefeituras	222.285	17,2
3	87	Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito	161.586	12,5
4	84	Fundo Municipal de Saúde	140.496	10,9
5	99	Fundo Municipal de Iluminação Pública	101.515	7,8
6	16	Secretaria Municipal da Educação	97.441	7,5
7	22	Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras	46.086	3,6
8	74	Secretaria Municipal de Turismo	28.991	2,2
9	19	Secretaria Municipal de Esportes e Lazer	26.005	2,0
10	14	Secretaria Municipal de Habitação	23.011	1,8
		Demais órgãos	102.569	7,9
		Total	1.293.290	100,0

Fonte: base de dados do SOF enviado por e-mail de Dicon em 15.04.24.

As despesas acima registradas sem a devida cobertura orçamentária devem ser objeto de análise pela CGM para apuração de responsabilidade, sendo o titular do órgão e da unidade orçamentária o responsável, conforme dispõe o art. 5º, §7º c/c art. 6º do Decreto Municipal 62.147/23¹⁰⁰.

3.4.7.2. Superavaliação de passivo em R\$ 257,8 milhões, referente a obrigações junto a fornecedores não reconhecidas por competência

Os passivos contraídos pela municipalidade devem ser levados a balanço pelo regime de competência, entendido como o regime contábil segundo o qual transações e outros eventos são reconhecidos quando ocorrem, e não necessariamente quando caixa e equivalentes de caixa são pagos. Portanto, as transações e os eventos são registrados contabilmente e reconhecidos nas demonstrações contábeis dos períodos a que se referem¹⁰¹.

Para verificar a integridade dos saldos de fornecedores e contas a pagar de acordo com o regime de competência, foi realizada a circularização com os 20 maiores fornecedores do Município¹⁰²,

¹⁰⁰ Art. 5º Para dar efetividade ao disposto no artigo 4º deste decreto, os titulares dos órgãos e das unidades orçamentárias deverão: [...] §7º Eventuais despesas realizadas sem a devida cobertura orçamentária deverão ser objeto de apuração de responsabilidade por parte do órgão responsável pelas referidas despesas.

Art. 6º Os titulares dos órgãos e das unidades orçamentárias são responsáveis pelo estrito cumprimento do disposto nos artigos 4º e 5º deste decreto [...]

¹⁰¹ MCASP 9ª ed., Parte V, subitem 1.2.

¹⁰² Para definição da amostra de fornecedores, foi utilizada a base do SOF disponibilizada pelo Decon/Sutem/SF, atualizada até 31.10.23. Com a catalogação dos fornecedores em uma tabela dinâmica, foi possível hierarquizar aqueles que tiveram maiores valores liquidados a pagar e

solicitando que estes informassem diretamente à equipe de auditoria do TCMSP os valores a receber em aberto junto às unidades da PMSP, da competência de 2023 ou anteriores.

Quinze das vinte empresas circularizadas apresentaram respostas, cujos dados foram cotejados com os registrados, apurando-se o que segue:

Quadro 78 - Cruzamento entre passivos contabilizados e declarados pelos fornecedores Em R\$ mil

Item	Fornecedor	Contabilizado (a)	Circularizado (b)	Diferença (a-b)
Município de São Paulo		950.818	695.842	254.975
1	CET	197.345	27.327	170.018
2	São Paulo Transporte SA	185.093	94.366	90.727
3	Prodam	81.615	115.114	(33.499)
4	Secretaria da Fazenda e Planejamento	26.929	0	26.929
5	São Paulo Turismo SA	50.212	49.183	1.028
6	SFMSP	21.535	21.763	(228)
7	SP Obras	54.396	54.396	0
8	Funprev	333.693	333.693	0
Empresas Privadas		412.342	409.567	2.777
9	Cientificalab Prod. Laborat. Sist. (DASA)	71.726	114.571	(42.844)
10	Associação Fundo Incentivo à Pesquisa	43.237	80.919	(37.681)
11	Jofege Pavimentação e Construção Ltda	27.851	773	27.078
12	Iluminação Paulistana SPE SA	167.714	167.995	(281)
13	Soebe Construção e Pavimentação SA	67.853	20.985	46.868
14	B & B Engenharia e Construções Ltda	17.780	24.324	(6.544)
15	Potenza Engenharia e Construção Ltda	16.181	0	16.181
Total		1.363.160	1.105.409	257.752

Fonte: Respostas das empresas às confirmações externas remetidas pelos correios e por e-mails.

Os exames possibilitaram identificar que apenas 2 fornecedores apresentaram o mesmo valor (SP Obras e Funprev). Houve superavaliações junto a 7 fornecedores, totalizando R\$ 378,8 milhões. Além disso, tomando por base os controles dos próprios credores da PMSP frente aos registros contábeis, constatou-se subavaliação em 6 casos, em R\$ 121,1 milhões. A superavaliação líquida constatada foi de R\$ 257,8 milhões.

obrigações a pagar não empenhadas 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.

A superavaliação tem como uma de suas origens a divergência de entendimentos entre o credor e o fornecedor quanto ao valor do serviço efetivamente prestado.

As maiores diferenças na circularização do valor contábil de fornecedores se referem a entidades integrantes da Administração Indireta. Nesse sentido, recomenda-se à Controladoria Geral do Município e à Secretaria Municipal da Fazenda que avaliem a sugestão de estabelecer mecanismos de controle para o registro de transações recíprocas entre fornecedor e credor do próprio município de São Paulo com vistas a refletir de forma tempestiva e com o mesmo critério contábil os valores no Balanço Patrimonial da Prefeitura e das entidades da Administração Indireta.

3.4.8. Provisões

O MCASP 9ª edição, item 17.1, Parte II define provisão como um passivo de prazo e valor incerto. As provisões devem ser reconhecidas quando estiverem presentes 3 (três) requisitos:

- 1) exista uma obrigação presente (formalizada ou não) resultante de eventos passados;
- 2) seja provável uma saída de recursos que incorporam benefícios econômicos ou potencial de serviços para a extinção da obrigação;
- 3) seja possível fazer uma estimativa confiável do valor da obrigação.

Portanto, as provisões são reconhecidas por ser uma obrigação presente e com **provável** possibilidade de saída de recursos para liquidar a obrigação, diferenciando-se dos passivos contingentes, que são obrigações **possíveis** e que não necessitam ser reconhecidos, permanecendo, no entanto, a obrigação de evidenciá-los, a menos que seja remota a possibilidade de saída de recursos.

3.4.8.1. Subavaliação do passivo provisões em, no mínimo, R\$ 5 bilhões

No âmbito da PMSP, a PGM, por meio da Portaria PGM 16/2021, definiu os critérios para esse julgamento no art. 3º, em seus incisos I¹⁰³ (risco provável), inciso II¹⁰⁴ (risco possível) e inciso III¹⁰⁵ (risco remoto).

O quadro a seguir destaca os aspectos a serem considerados em relação ao reconhecimento ou não das provisões judiciais, conjugando o MCASP e a Portaria PGM 16/2021:

Quadro 79 - 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: MCASP 9º ed. e Portaria PGM 16/2021.

Cabe destacar que o PCASP Federação possui a seguinte conta de controle para fins de evidenciação das possíveis saídas:

¹⁰³ Art. 3º. A classificação das ações, quanto à probabilidade de perda, observará os seguintes critérios:

I - do Risco Provável, que abrange:

a) ação judicial de conhecimento, ação de controle concentrado de constitucionalidade ou recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida sobre conjunto de ações judiciais fundadas em idêntica questão de direito com decisão de órgão colegiado do Supremo Tribunal Federal – STF desfavorável à Fazenda Pública; e
b) ação judicial de conhecimento ou recurso representativo de controvérsia com decisão de órgão colegiado do Superior Tribunal de Justiça - STJ ou do Tribunal Superior do Trabalho – TST desfavorável à Fazenda Pública, que não tenha matéria passível de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal - STF;
c) processos relativos a questões de direito idênticas àquelas julgadas em ação de controle concentrado de constitucionalidade, relativa a leis municipais, ou incidentes de assunção de competência, de resolução de demandas repetitivos, ou outros precedentes vinculantes, com decisão de órgão colegiado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, desfavorável à Fazenda Pública, transitada em julgado.

¹⁰⁴ 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.

¹⁰⁵ III - do Risco Remoto, que abrange as ações judiciais que não se enquadrem nas classificações previstas nos incisos I e II.

Quadro 80 - Conta de controle de demandas judiciais no PCASP Federação

Conta	Título	Função	Status	Natureza do Saldo
7.1.2.4.0.00	Demandas Judiciais	Compreende a estimativa do montante relativo a ações judiciais em andamento contra o ente federativo nas quais haja a probabilidade de que o ganho de causa venha a ser da outra parte. Ao fazer a estimativa, considerar os principais tipos de ação judicial, tais como: a) Demandas judiciais contra a atividade reguladora do Estado: Indexação e controles de preços; De ordem tributária e previdenciária; Outras demandas judiciais; b) Demandas judiciais contra empresas estatais dependentes; c) Demandas judiciais contra a administração direta e indireta: Privatizações, liquidação ou extinção de órgãos ou empresas; Reajustes salariais; d) Demandas trabalhistas contra o ente federativo; e) Outras demandas judiciais. Tais registros devem ser realizados pra fins de preenchimento do Quadro das Contas de Compensação do Anexo do Balanço Patrimonial, conforme disposto na Lei n. 4.320/64, os quais serão considerados para fins da Consolidação Nacional no Balanço do Setor Público Nacional - BSPN.	Ativa	Devedora

Fonte: PCASP Federação 2023.

Nesse sentido, em uma interpretação sistemática, entende-se que quando for **provável** será contabilizado no passivo da entidade e seus aspectos mais relevantes destacados em notas explicativas, quando for **possível** classificado em conta de controle 7.1.2.4.0.00.00 – Demandas Judiciais e evidenciado em notas explicativas e quando a classificação for **remota** não é necessário reconhecimento contábil e nem evidenciação em notas explicativas.

As provisões registradas na contabilidade em curto e longo prazo, excluindo as provisões matemáticas previdenciárias, totalizaram o valor de R\$ 617,5 milhões em 31.12.23, conforme quadro a seguir:

Quadro 81 - Composição das Provisões

Em R\$ mil

Item	Conta	Título	2023
1	2.1.7.0.0.00.00.00.000	Provisões a Curto Prazo	2.189
1.1	2.1.7.1.0.00.00.00.000	Provisões para Riscos Trabalhistas a Curto Prazo	497
1.2	2.1.7.4.0.00.00.00.000	Provisão para Indenizações Trabalhistas	1.693
1.3	2.1.7.9.0.00.00.00.000	Outras Provisões a Curto Prazo	0
2	2.2.7.0.0.00.00.00.000	Provisões a Longo Prazo	179.450.785
2.1	2.2.7.1.0.00.00.00.000	Provisões para Riscos Trabalhistas a Longo Prazo	31.341
2.2	2.2.7.2.0.00.00.00.000	Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo	178.835.442
2.3	2.2.7.3.0.00.00.00.000	Provisão para Riscos Fiscais a Longo Prazo	14.292
2.4	2.2.7.4.0.00.00.00.000	Provisão para Riscos Cíveis a Longo Prazo	64.292
2.5	2.2.7.9.0.00.00.00.000	Outras Provisões a Longo Prazo	505.417
Total das Provisões de Curto e Longo Prazo			179.452.974
Total das Provisões de Curto e Longo Prazo, excluindo as Provisões Matemáticas Previdenciárias LP			617.532

Fonte: Balancete Analítico Consolidado – jan. a dez./23.

Foi realizado o cruzamento entre o registro contábil das provisões, excluindo as provisões matemáticas previdenciárias a longo prazo, e as informações das ações judiciais cuja probabilidade de perda tenha sido classificada como provável pela PGM.

A PGM listou as ações judiciais com **provável** probabilidade de perda e estimou um impacto financeiro preliminar de, aproximadamente, R\$ 5,6 bilhões:

Quadro 82 - Quadro com os desfechos judiciais classificados como "provável" até 30.09.23 Em R\$ mil

Departamento	Ação ou grupo	Quantidade de ações	Valor Estimado	Classificação
JUD	Ações SABESP	20	300.000	Provável
JUD	Reequilíbrio contratual de contratos com empresas de Ônibus	20	1.000.000	Provável
JUD	Servidores	20.000	1.400.000	Provável
JUD	Vale transporte	4	100.000	Provável
DEMAP	Grupo de ações referente as multas de Estações Rádio-Base (ERB)	241	256.755	Provável
DEMAP	0034014-46.2003.8.26.0053	1	88.000	Provável
DEMAP	0001725-26.2004.8.26.0053	1	68.616	Provável
DEMAP	2172188-33.2021.8.26.0000	1	774.181	Provável
FISC	1031627-74.2022.8.26.0053	1	712.769	Provável
FISC	1055094-53.2020.8.26.0053	1	90.512	Provável
FISC	1040077-50.2015.8.26.0053	1	68.408	Provável
FISC	1056313-38.2019.8.26.0053	1	61.300	Provável
FISC	Grupo de ações judiciais que discutem o valor venal de referência do ITBI.	12.100	636.877	Provável
FISC	Grupo de ações judiciais relacionadas ao Cadastro de Empresas de Fora do Município (CPOM)	133	73.601	Provável
Total do valor estimativo			5.631.018	

Fonte: Informações encaminhadas pelo eTCM 015115/2023 – atualizado até 30.09.23, corte realizado na execução da auditoria.

Assim, a partir das informações disponibilizadas pela PGM em 30.09.23, conclui-se que a posição patrimonial das provisões está subavaliada em valor significativo de, no mínimo, R\$ 5 bilhões (posição contábil em 30.09.23: R\$ 668,8 milhões; classificação das ações judiciais como "provável" pela PGM em 30.09.23: R\$ 5,6 bilhões), o que culmina em impacto significativo nas demonstrações contábeis como um todo.

Em 31.12.23, a PMSP encerrou o exercício com uma posição contábil de provisões no valor de R\$ 617,5 milhões, não havendo alteração no contexto fático, o que reforça a conclusão alcançada anteriormente.

É necessário destacar que a PGM não encaminhou relatório consolidado com todas as informações necessárias para fins de reconhecimento patrimonial das provisões judiciais e evidenciação dos passivos contingentes em contas de controle, o que fragiliza o registro pelo setor de contabilidade da PMSP sem o suporte documental completo.

Decerto, a operacionalização sistemática destas informações não é algo simples, haja vista demandar avaliação acurada dos processos judiciais sob a supervisão da PGM, porém, faz-se necessário avançar no sentido de uma melhor organização das informações para fins de registro pelo setor contábil. Por exemplo, não constam no documento: tema da disputa (trabalhista, fiscal ou cível) e tempo estimado do processo para o impacto financeiro, informações que interferem nos registros contábeis.

Acrescente-se ainda o descumprimento parcial dos prazos previstos no PIPCP¹⁰⁶ em relação ao reconhecimento, mensuração e evidenciação das provisões por competência e evidenciação dos passivos contingentes em contas de controle e em notas explicativas (obrigatoriedade a partir de 01.01.20).

Por fim, reiteram-se os encaminhamentos já expedidos no exercício anterior com nova redação, em cumprimento à Resolução TCMSP 07/2022, com vistas ao desenvolvimento de relatório que suporte os registros contábeis relacionados às provisões.

3.4.9. Depósitos Judiciais

Os depósitos judiciais são recursos financeiros creditados por pessoas físicas ou jurídicas em contas bancárias de titularidade do Poder Judiciário, com o objetivo de suspender temporariamente eventuais sanções ou negativas até que o evento que gerou dúvidas na cobrança imposta ao particular seja definitivamente avalizado pela Justiça.

Os arts. 2º e 3º da LC 151/15, também replicados na Lei Municipal 15.406/11 e Decreto Municipal 52.488/11, estabelecem que os depósitos judiciais e administrativos em dinheiro referentes a

¹⁰⁶ Anexo à Portaria STN nº 548, de 24 de setembro de 2015 (Publicada no DOU de 29/09/2015).

processos judiciais ou administrativos, tributários ou não tributários, nos quais o Estado, o Distrito Federal ou os Municípios sejam parte, deverão ser efetuados em instituição financeira oficial.

Além disso, a instituição financeira oficial transferirá para a conta única do Tesouro do Ente 70% (setenta por cento) do valor atualizado dos depósitos referentes aos processos judiciais e administrativos de que trata o art. 2º, bem como os respectivos acessórios. Assim como constituirá o fundo de reserva, cujo saldo não poderá ser inferior a 30% (trinta por cento) do total dos depósitos, devendo ser recomposto sempre que necessário.

Uma vez depositados judicialmente, tais recursos devem ser repassados ao Ente em até 10 dias contados da data do depósito judicial, conforme estabelece o art. 5º, §2º, da Lei Complementar 151/2015¹⁰⁷.

Do montante colocado à disposição da PMSP até 31.12.23, 70% foram convertidos em receita orçamentária, ou seja, já custearam ou serão destinados ao financiamento de despesas municipais e 30% encontravam-se no fundo de reserva:

Quadro 83 - Composição dos saldos das contas de depósitos judiciais Em R\$ mil

Ativo Circulante	31.12.22	31.12.23	Passivo Circulante e Não Circ.	31.12.22	31.12.23	% Vert.	Δ%
Caixa e Equiv. de Caixa	836.537	589.569	Fundo de Reserva	4.259.268	4.625.960	30	8,6
Fundo de Reserva	4.259.268	4.625.960	Parcela Repassada	9.938.292	10.793.907	70	8,6
Total	5.095.805	5.215.529	Total	14.197.560	15.419.867	100	8,6

Fonte: Balancete Analítico – Dezembro/2023 (relatório SOF SCT026R). Contas contábeis 1.1.1.1.1.19.01.02.362.000.000.000.000 – Depósitos Judiciais LCP 151, 1.1.1.1.1.02.05.62.000.000.000.000.000 – Recebimentos Depósitos Judiciais LCP 151, 1.1.1.1.1.50.99.05.278.000.000.000.000.000 – Recebimentos Depósitos Judiciais LCP 151/2015, 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.

É possível constatar o equilíbrio de 70% e 30% dos saldos das obrigações com depósitos judiciais, conforme estabelecido na LC 151/15.

Ao analisar os documentos do Processo SEI nº 6021201800070390, verificou-se a adequação da aplicação dos recursos provenientes de depósitos judiciais, sendo estes pagos

¹⁰⁷ Art. 5º - A constituição do fundo de reserva e a transferência da parcela dos depósitos judiciais e administrativos acumulados até a data de publicação desta Lei Complementar, conforme dispõe o art. 3º, serão realizadas pela instituição financeira em até quinze dias após a apresentação de cópia do termo de compromisso de que trata o art. 4º.

(...)
§ 2º - Realizada a transferência de que trata o caput, os repasses subsequentes serão efetuados em até dez dias após a data de cada depósito.

exclusivamente em precatórios judiciais de qualquer natureza, nos termos previstos no inciso I do art. 7º da LC 151/15. Assim sendo, a aplicação da parcela de 70% (setenta por cento) de recursos provenientes dos depósitos judiciais atendeu o marco regulatório vigente.

3.4.9.1. Permanecem os problemas cadastrais junto ao TJSP que resultam em dificuldade na identificação dos depósitos judiciais e, por consequência lógica, no represamento do fluxo de recursos à PMSP, especialmente no Banco do Brasil

O Manual de Auditoria Financeira do TCMSP assevera, no que tange a transações e eventos - tipo de afirmação integralidade, que todas as transações e eventos ocorridos devem ser registrados no período¹⁰⁸, ideia em sintonia com a característica qualitativa da informação contábil denominada tempestividade.

Em procedimento realizado em 2019, a equipe de auditoria constatou, aproximadamente, R\$ 218,0 milhões em recursos oriundos dos depósitos judiciais não identificados pelo Banco do Brasil (BB) por problemas cadastrais junto ao TJSP e, portanto, não repassados e não contabilizados na PMSP de forma tempestiva, apontamento que foi ratificado em 2020 e 2021. Esse fato interfere no período do registro contábil, já que tais recursos ficam represados no BB até identificação manual. Com a finalidade de verificar os saldos de recursos financeiros oriundos de depósitos judiciais em favor do Município de São Paulo (administração direta e indireta), mas não repassados à conta bancária específica cadastrada da Prefeitura Municipal de São Paulo na data-base de 31.12.23, a equipe de auditoria optou por enviar carta de circularização ao Banco do Brasil (BB).

Porém, o ofício resposta do BB datado em 23.01.24 não apresentou os saldos de recursos financeiros oriundos de depósitos judiciais identificados em favor do Município de São Paulo (administração direta e indireta) e não repassados à conta bancária específica cadastrada da Prefeitura Municipal de São Paulo - PMSP na data-base 31.12.23, limitando-se a tratar de aspectos contratuais entre a PMSP e o BB.

¹⁰⁸ Manual de auditoria financeira - 2023 / Tribunal de Contas do Município de São Paulo – São Paulo: TCMSP, Secretaria de Controle Externo (SCE), 2023 – pág. 65.

O documento sugere que os repasses são efetuados “quando os dados cadastrais mínimos dos depósitos judiciais estiverem informados na base de dados, em especial a identificação do CNPJ do Município como ente parte”.

No exercício anterior, ao analisar a base completa dos depósitos judiciais, foram identificados diversos processos com número de CNPJ “0”, dificultando a sua identificação. Foi observado ainda que, quando da geração da guia para realização do depósito judicial no site do TJSP, não há campo para preenchimento do CNPJ do beneficiário do depósito (há um campo apenas para preenchimento do CNPJ ou CPF do depositante), em outras palavras, é necessário apenas o número do processo para geração da guia, ao passo que a inserção do CNPJ ocorre no momento do cadastramento do processo pelo autor da ação, que pode ocorrer ou não, haja vista não ser campo obrigatório.

A auditoria simulou o caminho para emissão de uma guia de um processo aleatório diretamente no site do TJSP no dia 24.01.24 para verificar se houve mudança, todavia, continua a mesma problemática de não existir campo para preenchimento do CNPJ do beneficiário do depósito (há um campo apenas para preenchimento do CNPJ ou CPF do depositante).

Nesses termos, tais problemas junto ao TJSP resultam em dificuldade na identificação dos depósitos judiciais e, por consequência lógica, no represamento do fluxo de recursos à PMSP, especialmente no BB.

Em razão da limitação de auditoria, no que tange à circularização dos saldos de depósitos judiciais pendentes de repasse, não foi possível saber o valor atual exato identificado pelo BB e não repassado ao Município de São Paulo em 31.12.23.

Todavia, a evidência obtida no site do TJSP e a ausência de resposta objetiva do BB no que se refere ao saldo dão suporte para manutenção das determinações realizadas em exercícios anteriores:

Determinação 561 – A PGM e a SF devem estabelecer uma ação conjunta de integração dos fluxos de informações para reduzir o expressivo volume de recursos oriundos dos depósitos judiciais não identificados pelo Banco do Brasil.
Determinação 562 – A PMSP, em conjunto com o Banco do Brasil e TJ-SP, deve aperfeiçoar o sistema de emissão de guias de depósito judicial, para obrigar a

identificação do CNPJ do réu e implantar mecanismos que limitem o preenchimento de CNPJs irregulares.

Sobre a determinação 562, a SF já havia se manifestado em 2021, a percepção era de que a probabilidade de sucesso de alteração do sistema era muito baixa, pois não haveria interesse do TJSP em efetuar a adequação. Ocorre que este é o cerne da questão, isto é, o conteúdo da determinação 562 é de fato o problema a ser solucionado, sendo a determinação 561 mera consequência daquele.

Em outras palavras, se não houvesse problemas cadastrais junto ao TJSP, não haveria que se falar em estabelecer uma ação conjunta da SF e PGM de integração dos fluxos de informações para reduzir recursos oriundos dos depósitos judiciais não identificados pelo Banco do Brasil. Tal situação sobrecarrega de forma incompreensível os trabalhos da Sute (tesouro municipal) e da própria PGM, já que a tecnologia existente nos dias atuais permite de forma bastante simples a resolução do problema.

Considerando que o art. 6º, inciso IV, c/c art. 11 da Resolução TCMSP 07/22¹⁰⁹ estabelece que a proposta de ciência deve ser expedida para que a causa da infringência não volte a se repetir, nas contas do exercício de 2022, foi encaminhada comunicação ao TCESP para que atue junto ao TJSP na resolução do problema, a qual é aqui reiterada, o que, em última análise, esgota os procedimentos da auditoria do TCMSP.

3.4.9.2. Superavaliação do passivo circulante no montante de R\$ 1,0 bilhão devido ao acúmulo histórico de recursos referentes a litígios para os quais houve depósitos já julgados pelo Poder Judiciário

No encerramento do processo litigioso, caso o levantamento do depósito seja favorável ao Município, nos termos do que dispõe o art. 10º da Lei Complementar 151/15, deverá ser contabilizada a baixa do passivo da conta de fundo de reserva¹¹⁰.

¹⁰⁹ Art. 8º Para a formulação da proposta de recomendação deverão ser observadas as seguintes condições:
I - atuar diretamente nas causas do problema.

¹¹⁰ D - 2.1.8.8.1.03.01.07.001 – Depósitos Judiciais – Lei Complementar 151/2015 – Fundo de Reserva – BB;
C – 1.1.3.5.1.02.04.00.000 – Depósitos Judiciais – LC 151/2015 – Fundo de Reserva - BB

Assim, inicialmente o depósito levantado é ingresso extraorçamentário para a conta de fundo do depósito - convênio e, posteriormente, com a identificação da origem do depósito, o valor é reclassificado para a receita orçamentária¹¹¹ (enquanto isso, permanece contabilizado na conta de passivo denominada “créditos de levantamentos judiciais”). Já a parcela antecipada do depósito levantado (70%) não tem fluxo financeiro¹¹².

Em síntese, a partir da decisão judicial favorável à PMSP é feita a identificação pela PGM da receita orçamentária de acordo com o objeto da causa. E, após essa identificação, é realizado o registro da receita orçamentária na origem apropriada (ex.: impostos, taxas e contribuições de melhoria).

Ainda estava pendente de registro como receita orçamentária pela origem o montante de R\$ 1,0 bilhão favorável à PMSP até 31.12.23, por falta de identificação pela PGM da receita a ser apropriada.

O registro desse valor¹¹³ em contas do passivo do BP, saldo contábil de R\$ 1 bilhão, desprovido de documentação de suporte adequada revela infringência às características qualitativas da informação contábil denominadas “verificabilidade” e “representação fidedigna”¹¹⁴, descritas nos subitens 3.26 e 3.10 da NBC TSP Estrutura Conceitual.

O saldo pendente de reclassificação dos últimos anos e seu aumento de 32,3% em relação ao exercício anterior demonstra a necessidade urgente de rotina de identificação dos depósitos judiciais pela PMSP:

¹¹¹ D – 1.1.1.1.1.02.02.80.033 – PMSP – FUNDO DEP – CONVÊNIO

C – 2.1.8.8.1.99.03.00.000 – Créditos de Levantamentos Judiciais

¹¹² D – 1.1.3.8.1.99.03.07.000 – Levantamentos Favoráveis à PMSP a Regularizar – BB

C – 2.1.8.8.1.99.03.00.000 – Créditos de Levantamentos Judiciais

¹¹³ Conta contábil 2.1.8.8.1.99.03 - Créditos de Levantamentos Judiciais.

¹¹⁴ Para ser útil como informação contábil, a informação deve corresponder à representação fidedigna dos fenômenos econômicos e outros que se pretenda representar. A representação fidedigna é alcançada quando a representação do fenômeno é completa, neutra e livre de erro material. A informação que representa fielmente um fenômeno econômico ou outro fenômeno retrata a substância da transação, a qual pode não corresponder, necessariamente, à sua forma jurídica.

Quadro 84 - Evolução do saldo pendente de reclassificação

Em R\$ mil

Ano	Saldo pendente de reclassificação	Δ	Δ %
2018	720.436	-	-
2019	558.993	(161.444)	-22,4
2020	804.229	245.236	43,9
2021	358.374	(445.854)	55,4
2022	768.775	410.401	114,5
2023	1.017.312	248.537	32,3

Fonte: Relatórios Anuais de Fiscalização elaborados pelo TCMSP em exercícios anteriores atualizados pelo IPC-FIPE Geral (2018 a 2022, atualizados até 2023) e conta contábil 2.1.8.8.1.99.03 - Créditos de Levantamentos Judiciais (2023).

Esclareça-se que o atraso na identificação impossibilita a aplicação dos recursos, além de prejudicar a vinculação aos mínimos constitucionais no período apropriado.

Assim, é imprescindível que a PGM, responsável pelos processos com depósitos judiciais, atue em conjunto com DEFIN/SUTEM/SF, que recebe as informações diárias dos levantamentos judiciais do Banco do Brasil, no sentido de identificar o objeto da causa dos levantamentos a favor da Prefeitura, para assim regularizar a receita orçamentária pendente de identificação e evitar o montante expressivo classificado no passivo circulante da PMSP.

3.4.10. Precatórios Judiciais

Precatórios são requisições de pagamento expedidas pelo Judiciário para cobrar de entes públicos o pagamento de valores devidos após condenação judicial definitiva. No caso do Município de São Paulo, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), juntamente com os demais tribunais, TRF3, TRT2 e TRT15, são os responsáveis por organizar e manter as filas dos precatórios.

Há dois regimes para o pagamento dos precatórios: ordinário¹¹⁵ e especial¹¹⁶.

O regime especial para pagamento de precatórios foi estabelecido pela EC 62/2009 e consiste em permitir ao devedor que sua dívida de precatórios fosse paga em 15 anos de duas formas: 1) divisão do seu estoque de precatórios em parcelas anuais; e 2) destinação de percentuais

¹¹⁵ O Regime Ordinário “é estabelecido aos entes públicos que não têm precatórios em atraso”. Nesse regime, os precatórios gerados no período de um ano são incluídos no orçamento do ente público do ano seguinte.

¹¹⁶ É estabelecido aos entes públicos com precatórios em atraso – como é o caso do Município de São Paulo. No Regime Especial, foram definidas regras constitucionais específicas para que os devedores quitem os precatórios até 2029.

entre 1 e 2% que incidirão sobre a Receita Corrente Líquida do ente devedor. Também instituiu a possibilidade do acordo direto entre o ente devedor e seus beneficiários de precatórios, entre outras possibilidades de pagamento.

Em seguida foi promulgada a EC 94/2016 que previa que todos os devedores que possuísssem precatórios pendentes de pagamento até 25 de março de 2015 os quitassem até 31 de dezembro de 2020, sendo que o percentual da receita corrente líquida do ente devedor a ser destinado ao pagamento de precatórios deveria ser o "percentual suficiente" para a quitação integral da dívida. Essa emenda autoriza ainda que até 50% dos valores destinados ao pagamento de precatórios seja utilizado para realização de acordos diretos entre o beneficiário e o devedor, com deságio máximo de até 40% do crédito atualizado.

Atualmente, está em vigência a Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, que prevê um novo prazo para quitação de todos os precatórios dos devedores em Regime Especial: 31 de dezembro de 2029.

No que se refere a precatórios, os de regime especial são os maiores montantes dessas dívidas registradas no passivo do Executivo Municipal, sobre os quais foram realizados os testes. O quadro a seguir demonstra os registros dos precatórios em regime especial do Poder Executivo do Município:

Quadro 85 - Precatórios em Regime Especial do Poder Executivo

Em R\$ mil

Entidade	Conta	Descrição	2022	2023	Var. %
COHAB-SP	2.2.1.1.1.03.03.01.	Regime Esp. - A Partir De 05/05/2000 - Não Vencidos	-	760	-
Fund. Theatro Mun.	2.2.1.1.1.03.03.01.	Regime Esp. - A Partir De 05/05/2000 - Não Vencidos	-	126	-
Fundo de Investimento (FUNFIN)	2.2.1.2.1.02.02.00.	Precatórios De Benefícios Previdenciários - Regime Especial - A Partir De 05/05/2000 - Vencidos E Não Pagos	749.774	1.442.705	92,4
	2.2.1.2.1.02.03.00.	Precatórios De Benefícios Previdenciários - Regime Especial - A Partir De 05/05/2000 - Não Vencidos	13.158	18.320	39,2
	Subtotal		762.932	1.461.025	91,5
Fundo Previdenciário (FUNPREV)	2.2.1.2.1.02.02.00.	Precatórios De Benefícios Previd. - Regime Especial - A Partir De 05/05/2000 - Vencidos E Não Pagos	2.810.731	5.410.143	92,5
	2.2.1.2.1.02.03.00.	Precatórios De Benefícios Previd. - Regime Especial - A Partir De 05/05/2000 - Não Vencidos	49.342	68.699	39,2
	Subtotal		2.860.072	5.478.842	91,6
Inst. Previdenciário	2.2.1.2.1.02.02.00.	Precatórios De Benefícios Previd. - Regime Especial - A Partir De 05/05/2000 - Vencidos E Não Pagos	187.444	360.676	92,4
	2.2.1.2.1.02.03.00.	Precatórios De Benefícios Previdenciários - Regime Especial - A Partir De 05/05/2000 - Não Vencidos	3.289	4.580	39,3

Entidade	Conta	Descrição	2022	2023	Var. %
	Subtotal		190.733	365.256	91,5
Prefeitura	2.1.1.1.1.04.02.01.	Regime Especial - A Partir De 05/05/2000 - Vencidos E Não Pagos	2.579.323	3.015.314	16,9
	2.1.1.1.1.04.02.05.	Regime Especial - A Partir De 05/05/2000 - Vencidos E Não Pagos (F)	-	-	-
	2.1.1.1.1.04.02.06.	Regime Especial - A Partir De 05/05/2000 - Vencidos À Pagar - Depositados Em Contas Judiciais (F)	1.049.833	43.952	-95,8
	2.1.3.1.1.07.02.01.	Regime Especial - A Partir De 05/05/2000 - Vencidos E Não Pagos	605.027	707.296	16,9
	2.1.3.1.1.07.02.05.	Regime Especial - A Partir De 05/05/2000 - Vencidos E Não Pagos (F)	-	-	-
	2.1.3.1.1.07.02.06.	Regime Especial - A Partir De 05/05/2000 - Vencidos À Pagar - Depositados Em Contas Judiciais (F)	249.097	275.543	10,6
	2.2.1.1.1.03.02.01.	Regime Especial - A Partir De 05/05/2000 - Vencidos E Não Pagos	13.439.006	14.663.715	9,1
	2.2.1.1.1.03.03.01.	Regime Esp. - A Partir De 05/05/2000 - Não Vencidos	2.515.740	5.103.849	102,9
	2.2.3.1.1.06.02.01.	Regime Especial - A Partir De 05/05/2000 - Vencidos E Não Pagos	2.120.996	2.241.407	5,7
	2.2.3.1.1.06.03.01.	Regime Esp. - A Partir De 05/05/2000 - Não Vencidos	347.767	2.663.464	665,9
	Subtotal		22.906.789	28.714.540	25,4
Serv. Funerário	2.1.1.1.1.04.03.05.	Regime Especial - A Partir De 05/05/2000 - Não Vencidos - Sfmsp	50.878	78.195	53,7
	2.2.1.1.1.03.02.05.	Regime Especial - A Partir De 05/05/2000 - Vencidos E Não Pagos - Sfmsp	240.588	219.861	-8,6
	Subtotal		291.467	298.056	2,3
São Paulo Urb.	2.2.1.1.1.03.02.01.	Regime Especial - A Partir De 05/05/2000 - Vencidos E Não Pagos	-	27	-
	2.2.1.1.1.03.03.01.	Regime Esp. - A Partir De 05/05/2000 - Não Vencidos	170	-	-100,0
	2.2.3.1.1.06.02.01.	Regime Esp. - A Partir De 05/05/2000 - Vencidos E Não Pagos	-	1.717	-
	2.2.3.1.1.06.03.01.	Regime Esp. - A Partir De 05/05/2000 - Não Vencidos	1.729	230	-86,7
	Subtotal		1.899	1.974	3,9
Total Geral do Poder Executivo			27.013.893	36.319.692	34,4

Fonte: Razão balancete contábil extraído do SOF (SCT105R) em 26.01.24

Ademais, foram efetuados testes junto à atualização monetária dos precatórios em regime especial das contas materialmente relevantes:

Quadro 86 - Atualização monetária de precatórios vencidos		Em R\$ mil
PMSP	3.4.3.9.1.01.70.01	2.565.404
FUNFIN	3.4.3.9.1.01.70.01.	689.118
FUNPREV	3.4.3.9.1.01.70.01.	2.509.272
IPREM	3.4.3.9.1.01.70.01.	171.635
SFMSP	3.4.3.9.1.01.70.01.	26.250
Total		5.961.679

Fonte Balance Contábil SCT105R extraído em 07.02.24.

Os saldos dos precatórios, registrados pelo Poder Executivo e apresentados nas suas demonstrações contábeis de 2023, contêm distorções, como revelaram os testes realizados pelo TCMSP, elencados a seguir.

3.4.10.1. Superavaliação do Passivo no montante de R\$ 6,3 bilhões entre o registrado nos balanços do Poder Executivo Municipal se comparado com documentação fornecida pelos Tribunais

Foram enviados e-mails aos quatro Tribunais (TJSP, TRF3, TRT2 e TRT15) responsáveis pelo controle dos precatórios em regime especial do Município. Com os dados efetuou-se o confronto entre os dados constantes dos controles daqueles órgãos com os dados informados na contabilidade do Município:

Quadro 87 - Confronto dos montantes de Precatórios registrados na Contabilidade x Tribunais Em R\$ mil

Registrado na Contabilidade	Registrado nos Tribunais**					Diferença
	TJSP	TRF3	TRT15	TRT2	Total Tribunais	
36.320.578*	29.844.458	10.537	36	119.524	29.974.555	6.346.022

Fonte: Balancete extraído do SOF 26.01.24; informações fornecidas pelos Tribunais.

*Valores da AMH considerados junto à PMSP devido à extinção da autarquia/valor da PGM que é órgão integrante da PMSP.

**Dos valores apresentados pelos Tribunais, foram excluídos CMSP, TCMSP e Estatais Independentes.

Há uma diferença de R\$ 6,3 bilhões entre o registrado nos balanços do Poder Executivo Municipal se comparado com o que foi informado pelos Tribunais.

Identificou-se que a causa da distorção é que o IPREM utiliza de política diversa da PGM para apuração da atualização monetária dos precatórios (efetua o cálculo de juros e aplica a tabela da LF 11.960/19), em desacordo com o art. 3º da EC 113/21¹¹⁷.

Somente no exercício de 2023, foi apurada pela auditoria uma superavaliação de R\$ 2,9 bilhões na VPD de atualização monetária de precatórios vencidos, o que, consequentemente, vem sendo acumulado no decorrer dos exercícios, superavaliando esses passivos, conforme demonstrado no achado seguinte.

¹¹⁷ Art. 3º Nas discussões e nas condenações que envolvam a Fazenda Pública, independentemente de sua natureza e para fins de atualização monetária, de remuneração do capital e de compensação da mora, inclusive do precatório, haverá a incidência, uma única vez, até o efetivo pagamento, do índice da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), acumulado mensalmente.

3.4.10.2. Superavaliação da VPD atualização monetária de precatórios vencidos do FUNFIN, FUNPREV e IPREM consolidados no montante de R\$ 2,9 bilhões após o recálculo efetuado pela auditoria

A Auditoria efetuou o recálculo da atualização monetária dos precatórios vencidos das três unidades (IPREM, FUNFIN e FUNPREV). Foram utilizados os mesmos critérios aplicados pela PGM junto aos precatórios da PMSP, ou seja, taxa de juros da Selic.

Quadro 88 - Recálculo dos valores de Atualização Monetária dos precatórios vencidos Em R\$ mil

Mês	Consolidado Iprem, Funfin e Funprev	Auditoria	Diferença
Janeiro	46.300	42.407	3.893
Fevereiro	-	42.839	(42.839)
Março	444.988	35.555	409.433
Abril	267.434	45.600	221.833
Maio	287.741	36.259	251.481
Junho	309.229	44.518	264.712
Julho	291.644	42.970	248.674
Agosto	283.574	43.301	240.274
Setembro	321.085	46.455	274.630
Outubro	348.052	39.876	308.177
Novembro	362.342	41.456	320.886
Dezembro	407.635	38.274	369.361
Total	3.370.025	499.510	2.870.515

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base na Selic e documentação fornecida pelo Iprem.

Com isso, constatou-se a superavaliação da VPD atualização monetária de precatórios vencidos do FUNFIN, FUNPREV e IPREM consolidados no montante de R\$ 2,9 bilhões após o recálculo efetuado pela auditoria.

O motivo da distorção é que o IPREM utiliza política diversa da PGM para apuração da atualização monetária de seus precatórios, conforme informado no subitem anterior. Além de efetuar o cálculo de juros, aplica o índice definido pela LF 11.960/09, estando, portanto, em desacordo com o art. 3º da EC 113/21 e art. 21 da resolução CNJ 303/19¹¹⁸.

¹¹⁸ Art. 21. A partir de dezembro de 2021, e para fins de atualização monetária, remuneração do capital e de compensação da mora, os precatórios, independentemente de sua natureza, serão corrigidos pelo índice da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), acumulado mensalmente.

3.4.10.3. Superavaliação da VPD Atualização monetária de precatórios vencidos da PMSP no montante de R\$ 168 milhões após recálculo efetuado pela auditoria

Os cálculos de atualização monetária de precatórios vencidos da PMSP são efetuados pela PGM junto ao SEI 6021.2018/0007157-5. Após o procedimento realizado pela Procuradoria, a contabilidade efetua os lançamentos. Cabe destacar que a PGM efetua os cálculos apenas dos precatórios da Administração Direta (PMSP).

Quadro 89 - Recálculo dos valores de Atualização Monetária dos precatórios vencidos Em R\$ mil

Mês	PGM	Auditoria	Diferença
Janeiro	223.085	223.085	0
Fevereiro	223.919	223.960	(41)
Março	183.149	182.439	710
Abril	228.496	228.489	8
Mai	177.594	177.588	6
Junho	209.345	210.476	(1.131)
Julho	198.770	198.762	8
Agosto	381.910	196.731	185.180
Setembro	210.026	207.946	2.080
Outubro	178.103	176.311	1.793
Novembro	183.715	181.848	1.866
Dezembro	167.291	189.441	(22.150)
Total	2.565.404	2.397.076	168.328

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base na Selic e SEI 6021.2018/0007157-5

Infere-se do quadro que há uma superavaliação da referida VPD em R\$ 168 milhões. Note-se que o valor de atualização do mês de agosto de 2023 foi o dobro do calculado pela auditoria. Também, o valor de dezembro de 2023 é elevado, impactando a distorção encontrada.

A Origem reconheceu a distorção, causada por erro de cálculo das atualizações monetárias, bem como efetuou as devidas correções no passivo, contudo, somente no exercício de 2024, permanecendo os valores distorcidos no exercício fiscalizado, 2023.

3.4.10.4. Distorção de classificação dos valores contabilizados no passivo referente aos depósitos em contas judiciais no montante de R\$ 319,5 milhões, em desacordo com o PCASP 2023

O PCASP 2023 determina a seguinte codificação das contas destinadas ao registro dos depósitos em conta especial para pagamento dos precatórios:

- 2.1.8.8.1.08.02 (F) – Curto prazo¹¹⁹;
- 2.2.8.8.1.08.02 (F) – Longo prazo¹²⁰.

Tais contas são contrapartida dos valores transferidos às contas judiciais junto ao TJSP, registrados também no ativo.

No entanto, a PMSP contabiliza os valores pendentes de pagamento nas seguintes contas:

Quadro 90 - Passivo depósitos em conta especial		Em R\$ mil
Conta	Descrição	Valor
2.1.1.1.1.04.02.06.	Regime Especial - A partir de 05/05/2000 - Vencidos à Pagar - Depositados em Contas Judiciais (F)	43.952
2.1.3.1.1.07.02.06.	Regime Especial - A partir de 05/05/2000 - Vencidos à Pagar - Depositados em Contas Judiciais (F)	275.543
Total		319.495

Fonte: Balancete extraído do SOF 26.01.24

A Origem informou que, como critério para contabilização desses passivos, utiliza a IN Conjunta SF/SUTEM/DECON/DEFIN 01 de 2022, contudo a referida norma não segue os parâmetros do PCASP 2023, sendo a causa da impropriedade.

Pelo exposto, há distorção de classificação dos valores contabilizados no passivo referente aos depósitos em contas judiciais no montante de R\$ 319,5 milhões, em desacordo com o PCASP 2023.

¹¹⁹ Registra, na entidade devedora, o valor depositado em conta especial relacionado ao pagamento de precatórios.

¹²⁰ Compreende/Registra contrapartida dos valores do ente público depositados em conta especial para pagamento de precatórios.

3.4.10.5. Não foi identificado junto ao registro dos passivos a discriminação dos precatórios conforme o processo que os originaram

Os passivos de precatórios estão classificados apenas em precatórios de pessoal (contas 2.1.1.1.1.04.02.01; 2.2.1.1.1.03.02.01; 2.2.1.1.1.03.03.01; 2.2.1.2.1.02.02.00) e outros (contas 2.1.3.1.1.07.02.01; 2.2.3.1.1.06.02.01).

Além dos citados, há diversos outros tipos de classificações de acordo com o PCASP 2023:

Quadro 91 - Contas PCASP 2023 para registro de precatórios

Natureza	Curto Prazo	Longo Prazo	Definição
Alimentar	2.1.1.1.1.04.00	2.2.1.1.1.03.00	Salários, vencimentos, proventos
	2.1.1.2.1.04.00	2.2.1.2.1.02.00	Pensões, benefícios previdenciários
	2.1.1.3.1.03.00	2.2.1.3.1.02.00	Benefícios Ass. Indenização por morte e invalidez
Comum	2.1.3.1.1.05.00	2.2.3.1.1.04.00	Precatórios de Fornecedores
	2.1.3.1.1.07.00	2.2.3.1.1.06.00	Desapropriações
			Repetição de tributos
			Indenização por danos morais

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base na CF e PCASP 2023.

São precatórios alimentares/preferenciais aqueles que se originam de processos que discutem salários, vencimentos, proventos, pensões, benefícios previdenciários e indenizações por morte e invalidez, nos termos do art. 100, § 1º, da CF.

Todos os demais casos são de natureza comum, por exemplo, desapropriações, repetição de tributos, indenizações por dano moral, entre outros.

Para efetuar a correta classificação contábil, é necessário verificar o processo que deu origem ao passivo. Contudo, os relatórios fornecidos pelos Tribunais informam apenas se o precatório é de natureza alimentar ou outras, não informam o tipo de ação, o que seria a base para verificar a referida classificação. Ademais, tais relatórios são deficientes quando se trata da questão da posição dos passivos. Conforme e-mail do próprio TJSP, o sistema é dinâmico e não estático: caso haja um pagamento hoje, e depois for emitido um relatório com data 31.12.23, o saldo irá considerar o pagamento efetuado na data de hoje, o que prejudica a informação.

Dessa forma, recomenda-se que haja uma interlocução junto aos Tribunais quanto aos processos que dão origem aos registros para que a contabilização dos passivos dos precatórios seja revista de forma a refletir de maneira fidedigna o fenômeno da transação ocorrida.

3.4.10.6. Os precatórios de Benefícios previdenciários registrados pelo IPREM foram contabilizados somente no Longo Prazo

De acordo com o MCASP 9ª ed., os passivos devem ser classificados como circulantes quando corresponderem a valores exigíveis até doze meses após a data das demonstrações contábeis. Os demais passivos devem ser classificados como não circulantes.

Identificou-se precatórios de benefícios previdenciários, registrados pelo IPREM, contudo, somente no passivo não circulante (longo prazo). Há de se considerar que, se há registros de montantes de longo prazo, por conseguinte, ensejaria registro em conta de curto prazo.

Em consulta ao razão contábil do FUNPREV do longo prazo, encontraram-se baixas por pagamentos durante o exercício. Referido valor pago deveria estar registrado no circulante (curto prazo), para baixa quando do efetivo pagamento.

Dessa maneira, não houve observação do critério de classificação dos passivos para registros dos precatórios de benefícios previdenciários contabilizados pelo IPREM.

3.4.10.7. O sistema utilizado pela PGM para controle dos precatórios não dá suporte para correta informação dos passivos, de modo que não há como utilizá-lo como documentação para controle dos precatórios, motivo pelo qual os registros são efetuados de forma manual

A PGM possuiu um controle manual efetuado em planilhas de Excel, nas quais são informados mensalmente valores de atualização monetária, deságio, inscrições, pagamentos, outras baixas e alguns ajustes. Todo processo ocorre junto ao SEI 6021.2018/0007157-5. Assim, os valores são registrados mensalmente às contas contábeis de acordo com o fato ocorrido, valor total de inscrição, valor total da atualização monetária, etc.

Cabe destacar que a LM 16.953/18 estabeleceu a criação de um sistema eletrônico para compensação dos precatórios, que será integrado ao sistema de dívida ativa e controle de precatórios do Município. Ou seja, para os controles dos referidos passivos é necessário um sistema eletrônico¹²¹.

Solicitou-se à PGM relatórios extraídos do referido sistema, sendo informado que o sistema não dá suporte para correta informação dos passivos, de modo que não há como utilizá-lo como documentação para controle dos precatórios, motivo pelo qual os registros são efetuados de forma manual.

Dessa forma, a utilização de controle extracontábil paralela ao sistema eletrônico afronta a LM 16.953/18.

3.4.11. Passivo Atuarial

Passivo atuarial é o valor necessário para pagar todos os benefícios aos assistidos (benefícios concedidos) e aos participantes ativos (benefícios a conceder) na data-base das demonstrações em exame.

O passivo atuarial do RPPS é representado pelas provisões matemáticas previdenciárias, que correspondem aos compromissos líquidos do plano de benefícios, avaliados em regime de capitalização¹²².

Provisão matemática previdenciária é a diferença a maior entre os valores provisionados para fazer face à totalidade dos compromissos futuros do plano para com seus beneficiários e dependentes e as contribuições correspondentes. Ou seja, a provisão matemática previdenciária, também conhecida como passivo atuarial, representa o valor presente do total dos recursos necessários ao pagamento dos compromissos dos planos de benefícios, calculados atuarialmente, em determinada data¹²³. Elas são apuradas considerando o valor

¹²¹ 2º A operacionalização da compensação, na forma prevista neste artigo, será processada em sistema eletrônico próprio, integrado aos sistemas de dívida ativa e de controle dos precatórios.

Art. 10. A operacionalização da compensação disciplinada por esta lei efetivar-se-á somente após a implantação do sistema eletrônico de que trata o § 2º do art. 7º desta lei.

¹²² Portaria MF 464/18, art. 45.

¹²³ MCASP 9ª ed., Parte II, item 17.5.4.

líquido entre as projeções dos benefícios a serem pagos e as contribuições previdenciárias e aportes a serem recebidos pelo RPPS, relativamente a toda massa de segurados e beneficiários sob sua responsabilidade.

A Fundação Instituto de Administração (FIA) realizou a avaliação atuarial do FUNFIN e FUNPREV, relativa ao encerramento do exercício de 2023, com base em informações cadastrais fornecidas pelo IPREM, órgão responsável pela consolidação das bases cadastrais elaboradas pelos diversos órgãos da Prefeitura Municipal de São Paulo.

Cabe salientar o alerta da FIA de que remanescem sérias dúvidas sobre a consistência da base de dados utilizada na avaliação de 31.12.23, que podem conduzir a inconsistências nos montantes das provisões matemáticas ora informadas. Acrescenta-se, ainda, que este problema também foi apontado no eTCM 010551/2023, cujo objeto foi a análise da gestão do RPPS municipal durante o exercício de 2022:

Inadequação da base cadastral do RPPS municipal quanto à estrutura necessária às avaliações atuariais, indispensáveis à organização e revisão do plano de custeio e de benefícios.

Com isso, o objeto de análise desta fiscalização referente às contas do Passivo Atuarial se limitou ao saldo contábil de 31.12.23 do FUNFIN, FUNPREV e PMSP.

O quadro a seguir demonstra a comparação do saldo contábil registrado no FUNFIN com o Parecer Técnico 01/2024 de 18.01.24, emitido pela Consultoria FIA.

Quadro 92 - Comparação do Balancete Contábil com o Relatório FIA				Em R\$ mil
Conta Contábil	Descrição	Balancete Contábil	Relatório Atuarial FIA	Dif.
2.2.7.0.0.00.00.00.	Provisões a longo prazo	-	-	-
2.2.7.2.0.00.00.00.	Provisões matemáticas previdenciárias a longo prazo	-	-	-
2.2.7.2.1.00.00.00.	Provisões matemáticas previdenciárias a longo prazo - consolidação	120.980.082	120.980.082	-
2.2.7.2.1.01.00.00.	Fundo em repartição - provisões de benefícios concedidos	80.566.765	80.566.765	-
2.2.7.2.1.01.01.00.	Aposentadorias/pensões/outras benefícios concedidos do fundo em repartição do RPPS	92.451.307	92.451.307	-
2.2.7.2.1.01.03.00.	(-) Contribuições do aposentado para o fundo em repartição do RPPS	(10.201.970)	(10.201.970)	-
2.2.7.2.1.01.04.00.	(-) Contribuições do pensionista para o plano financeiro do RPPS	(1.044.560)	(1.044.560)	-
2.2.7.2.1.01.05.00.	(-) Compensação previdenciária do plano financeiro do RPPS	(638.012)	(638.012)	-
2.2.7.2.1.01.99.00.	(-) outras deduções	-	-	-

Conta Contábil	Descrição	Balancete Contábil	Relatório Atuarial FIA	Dif.
2.2.7.2.1.02.00.00.	Fundo em repartição - provisões de benefícios a conceder	40.413.317	40.413.317	-
2.2.7.2.1.02.01.00.	Aposentadorias/pensões/outras benefícios a conceder do fundo em repartição do RPPS	69.758.739	69.758.739	-
2.2.7.2.1.02.02.00.	(-) Contribuições do ente para o fundo em repartição do RPPS	(15.277.957)	(15.277.957)	-
2.2.7.2.1.02.03.00.	(-) Contribuições do ativo para o fundo em repartição do RPPS	(6.766.147)	(6.766.147)	-
2.2.7.2.1.02.04.00.	(-) Compensação previdenciária do plano financeiro do RPPS	(7.301.318)	(7.301.318)	-
2.2.7.2.2.00.00.00.	Provisões matemáticas previdenciárias a longo prazo - intra ofss	120.980.082	120.980.082	-
2.2.7.2.2.01.00.00.	Fundo em repartição - provisões de benefícios concedidos	80.566.765	80.566.765	-
2.2.7.2.2.01.01.00.	(-) Cobertura de insuficiência financeira - fundo em repartição - benefícios concedidos	(80.566.765)	(80.566.765)	-
2.2.7.2.2.02.00.00.	Fundo em repartição - provisões de benefícios a conceder	40.413.317	40.413.317	-
2.2.7.2.2.02.03.00.	(-) Cobertura de insuficiência financeira - fundo em repartição - benefícios a conceder	(40.413.317)	(40.413.317)	-

Fonte: Balancete Contábil emitido em 22.01.2024 e Relatório FIA

Conforme se constata, não foram identificadas divergências entre os saldos contábeis do FUNFIN e FUNPREV em relação à documentação de suporte.

Também foi analisado o lançamento de Ativo no FUNPREV e o Passivo na PMSP, conforme quadro a seguir:

Quadro 93 - Lançamento de Ativo no FUNPREV e Passivo na PMSP

Em R\$ mil

Conta Contábil	Descrição	Balancete Contábil	Relatório Atuarial FIA	Diferença
1.1.3.6.2.04.02.00.	Valor Presente do IRRF	3.863.053	3.863.053	-
1.1.3.6.2.05.01.00.	Valor Presente das Contribuições Suplem./Extraordinárias	405.511	405.511	-
1.2.1.1.2.08.02.01.	Valor Presente das Contribuições Suplem./Extraordinárias	882.170	882.170	-
1.2.1.1.2.08.03.01.	Valor Presente do IRRF	65.746.744	65.746.744	-
2.1.8.9.2.03.00.00.	Obrigações para cobertura do deficit atuarial do RPPS - fundo em capitalização *	70.897.478	70.897.478	-

Fonte: Balancete Contábil FUNPREV e PMSP, emitidos em 24.01.2024 e Relatório FIA

* Valor contabilizado no passivo da PMSP

Conforme se constata, não foram identificadas divergências entre os saldos contábeis em relação à documentação de suporte.

3.4.11.1. Superavaliação de R\$ 66,6 bilhões no passivo circulante pelo registro de obrigações de longo prazo junto ao FUNPREV

Verificou-se junto ao Balancete Contábil da PMSP que toda a obrigação (R\$ 66,6 bilhões) referente aos aportes mensais junto ao FUNPREV, acerca do IRRF retido, está registrada na conta contábil “2.1.8.9.2.03 Obrigação para cobertura do deficit atuarial do RPPS - fundo em

capitalização”, classificada no curto prazo, o que não reflete a realidade, pois esta obrigação abrange valores que deverão ser pagos pela PMSP ao FUNPREV nos próximos anos, até 2055¹²⁴. Logo, essa obrigação deveria estar segregada em Curto e Longo prazo, de acordo com a expectativa dos valores a serem repassados. Essa classificação indevida no curto prazo também gera distorção na análise dos índices de liquidez da PMSP, gerando uma irreal insuficiência financeira.

O MCASP 9ª ed., subitem 4.5.2.2 da parte III prevê que no caso de empenho dos aportes periódicos para cobertura do déficit atuarial, o lançamento contábil, de natureza patrimonial, a ser realizado no ente é o seguinte:

D 2.1.8.9.2.xx.xx Outras Obrigações a Curto Prazo – Intra OFSS (P)

C 2.1.8.9.2.xx.xx Outras Obrigações a Curto Prazo – Intra OFSS (F)

Ademais, conforme MCASP 9ª ed., subitem 2.2.3, parte II, os passivos devem ser classificados como circulantes quando corresponderem a valores exigíveis até doze meses após a data das demonstrações contábeis. Os demais passivos devem ser classificados como não circulantes.

No caso em lide, o que seria registrado como circulante deveria ser os aportes com valores mensais preestabelecidos, o que será repassado em 2024. Note-se que o FUNPREV registrou o montante a receber no exercício de 2024 de R\$ 4,3 bilhões no curto prazo e o restante (R\$ 66,6 bilhões) no longo prazo.

Quadro 94 - Saldos a receber registrados no FUNPREV		Em R\$ mil
Conta contábil	Descrição da Conta	Saldo
1.1.3.6.2.05.00.00.	Contribuição suplementar	405.511
1.1.3.6.2.04.00.00.	Aportes mensais preestabelecidos para cobertura do deficit atuarial	3.863.053
Total no Curto Prazo		4.268.564
1.2.1.1.2.08.03.01.	Valor Presente do IRRF	65.746.744
1.2.1.1.2.08.02.01.	Valor Presente das Contribuições Suplementares/Extraordinárias	882.170
Total no Longo Prazo		66.628.914

Fonte: Balancete Contábil do FUNPREV em dezembro de 2023.

¹²⁴ Art. 19 do DM 61.151/22. Fica aportado para o RPPS dos Servidores do Município de São Paulo, no patrimônio do FUNPREV, o produto da arrecadação, pelo Município de São Paulo, suas Autarquias e pelas Fundações que instituírem e mantiverem, do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte sobre rendimentos pagos, a qualquer título (Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF), que vier a ser recebido desde 19 de março de 2022 até 31 de dezembro de 2055

O fato tem influência direta na análise da capacidade financeira do Poder Executivo Municipal, informada no Relatório Técnico do Balanço Geral de 2023:

Quadro 95 - Índice de Liquidez Corrente			Em R\$ mil	
Ativo Circulante	48.354.164	= 0,56	48.354.164	= 2,53
Passivo Circulante	85.719.172		19.090.258*	

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base no Relatório Técnico do Balanço Geral de 2023 Somente Poder Executivo.

*Desconsiderado o valor de R\$ 66,6 bilhões registrado como curto prazo.

Quadro 96 - Índice de Liquidez Imediata			Em R\$ mil	
Caixa e Equivalentes	30.040.294	= 0,35	30.040.294	= 1,57
Passivo Circulante	85.719.172		19.090.258*	

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base no Relatório Técnico do Balanço Geral de 2023 Somente Poder Executivo.

*Desconsiderado o valor de R\$ 66,6 bilhões registrado como curto prazo.

Note-se que, com o registro indevido da obrigação em curto prazo, o Poder Executivo Municipal apresenta uma falsa incapacidade de liquidez, enquanto, na essência, possui boa capacidade de liquidez de seus compromissos de curto prazo. Assim, a distorção impacta diretamente a análise da capacidade financeira do Município.

Cabe destacar que, diante da não disponibilização de especialista atuário para a presente auditoria, não foi possível obter evidência de auditoria apropriada e suficiente que possibilitassem concluir quanto à existência de distorções relevantes do cálculo atuarial e de documentação de suporte no Passivo Atuarial.

3.5. Demonstração das Variações Patrimoniais

A Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) referente ao Poder Executivo está consistente com os padrões estabelecidos pelo subitem 5.4, parte V do MCASP 9ª ed. e IPC 05.

Quadro 97 - Comparação da DVP Poder Executivo 2023 x 2022

Em R\$ mil

Descrição	Exercício Atual	Exercício Anterior	Δ	Δ %
VARIAÇÕES PATRIMONIAIS AUMENTATIVAS	286.560.786	461.834.674	(175.273.888)	-38,0
Impostos, taxas e contribuições de melhoria	56.956.661	51.401.674	5.554.987	10,8
Contribuições	9.135.101	7.523.506	1.611.595	21,4
Exploração e venda de bens, serviços e direitos	1.373.826	1.718.130	(344.304)	-20,0
Variações patrimoniais aumentativas financeiras	30.036.090	30.092.630	(56.539)	-0,2
Transferências e delegações recebidas	34.279.290	34.801.721	(522.430)	-1,5
Valorização e ganhos com ativos e desincorporação de passivos	1.184.807	28.349.677	(27.164.871)	-95,8
Outras variações patrimoniais aumentativas	153.595.010	307.947.335	(154.352.325)	-50,1
VARIAÇÕES PATRIMONIAIS DIMINUTIVAS	353.180.192	374.758.093	(21.577.901)	-5,8
Pessoal e encargos	24.090.628	19.602.537	4.488.091	22,9
Benefícios previdenciários e assistenciais	13.129.624	15.432.358	(2.302.734)	-14,9
Uso de bens, serviços e consumo de capital fixo	31.427.011	21.143.189	10.283.822	48,6
Variações patrimoniais diminutivas financeiras	7.420.656	6.926.887	493.770	7,1
Transferências e delegações concedidas	39.942.674	37.675.546	2.267.128	6,0
Desvalorização e perda de ativos e incorporação de passivos	27.397.327	26.527.615	869.713	3,3
Tributárias	778.677	802.371	(23.694)	-3,0
Custo das mercadorias vendidas, dos produtos vendidos e dos serviços prestados	16.022	29.333	(13.311)	-45,4
Outras variações patrimoniais diminutivas	208.977.573	246.618.258	(37.640.685)	-15,3
RESULTADO PATRIMONIAL DO PERÍODO	(66.619.406)	87.076.581	(153.695.987)	-176,5

Fonte: Reprodução Adaptada da DVP Poder Executivo 2023.

Conforme item 14 da IPC 05, o resultado patrimonial do período é apurado pelo confronto entre as variações patrimoniais quantitativas aumentativas e diminutivas. O valor apurado passa a compor o saldo patrimonial do Balanço Patrimonial (BP) do exercício.

Constatou-se que não foram realizadas as exclusões das contas intraorçamentárias, previstas na tabela do item 22 da IPC 05. Esta irregularidade foi abordada no subitem **3.1** deste RAF.

Conforme se observa no Quadro **97** -, o resultado patrimonial em 2023 foi deficitário em R\$ 66,6 bilhões, representando uma variação negativa de 176,5% em relação ao exercício anterior, que havia sido superavitário em 87,1 bilhões. Os principais fatos que ocasionaram este déficit foram:

- Resultado negativo entre Outras Variações Patrimoniais Aumentativas e Diminutivas no montante de R\$ 55,4 bilhões, proveniente, principalmente, da reavaliação atuarial, que gerou um aumento na provisão matemática previdenciária do RPPS, cujo detalhamento dos lançamentos por empresa foram: PMSP com VPD de provisão de R\$ 121,1 bilhões, FUNPREV com VPD de

provisão de R\$ 12,3 bilhões e FUNFIN com VPA de reversão de provisão de R\$ 73,9 bilhões, resultando em R\$ 59,4 bilhões negativos.

Quadro 98 - VPD e VPA de provisões matemáticas previdenciárias

Em R\$ mil

Conta	Descrição da Conta	Valor
3.9.7.2.2.01.00.00.000.000	VPD de Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo - Intra OFSS	120.980.082
3.9.7.2.1.01.00.00.000.000	VPD de provisões matemáticas previdenciárias a longo prazo	12.323.646
4.9.7.1.1.02.00.00.000.000	Reversão de provisões matemáticas previdenciárias a longo prazo	73.915.919
Resultado (VPA - VPD)		(59.387.809)

Fonte: Balancete Contábil PMSP, FUNPREV e FUNFIN dez/23.

- Lançamento referente a provisão na VPD 3.9.9.2.01 referente a ajuste do valor atual do plano de equacionamento do déficit do RPPS, no valor de R\$ 70,9 bilhões.
- Diminuição, em relação ao exercício anterior, da VPA da Valorização e Ganhos com Ativos e Desincorporação de Passivos, no montante de R\$ 27,2 bilhões.
- Aumento de 5,8% na VPD de Pessoal e Encargos, o que representou um acréscimo de R\$ 4,5 bilhões em relação ao exercício anterior.
- Aumento da VPD referente a Uso de Bens, Serviços e Consumo de Capital Fixo no montante de R\$ 10,3 bilhões, representando um aumento de 48,6% em relação ao exercício anterior.
- Desincorporação de Investimentos Permanentes – CEPAC, no montante de R\$ 4 bilhões, mencionado no subitem **3.4.4** deste RAF.
- Aumento da VPD 3.9.9.5.1.01.01 Multas de trânsito, pelo cancelamento de multas por não indicação de condutores (multas NIC), no valor de R\$ 3 bilhões, por orientação da PGM, pois o STJ vem julgando inválidas as multas por não indicação de condutores sem a dupla notificação, consequentemente, isso vem acarretando a condenação e pagamento pela Fazenda Pública Municipal de altos valores em custas e ônus da sucumbência.

Por fim, os testes de auditoria procedidos pelo TCMSP, inerentes ao Poder Executivo Municipal, revelaram as seguintes irregularidades relacionadas às VPA e VPD que compõem a DVP:

- Subavaliação da VPA no valor de R\$ 3,2 bilhões provenientes do crédito tributário a receber de IPTU e de R\$ 2,9 bilhões provenientes do crédito tributário a receber de ISS, totalizando uma subavaliação no valor de, no mínimo, R\$ 6,1 bilhões (subitem **3.4.2.1**);
- Contabilização de gastos ativáveis decorrentes de obras e aquisição de imóveis realizadas em 2023 incorretamente como VPD no valor de R\$ 6,0 bilhões (subitem **3.4.5.2.1**);
- Lançamentos contábeis de apropriação de 13º salário e férias, no montante de R\$ 1,3 bilhão, registrados indevidamente a crédito na VPD de Vencimentos e Salários, em desacordo com o previsto no MCASP 9ª ed. subitens 18.1 e 18.2, Parte II (subitem **3.4.6.1.1**);
- Falta de segregação por subelementos de despesa, referentes às rubricas da folha de pagamento que são empenhadas na Natureza da Despesa 3.1.90.11, o que reflete também na contabilização das VPD sem o devido detalhamento previsto no PCASP 2023 Federação (subitem **3.4.6.1.4**);
- Superavaliação da VPD atualização monetária de precatórios vencidos do FUNFIN, FUNPREV e IPREM consolidados no montante de R\$ 2,9 bilhões após o recálculo efetuado pela auditoria (subitem **3.4.10.2**);
- Superavaliação da VPD Atualização monetária de precatórios vencidos da PMSP no montante de R\$ 168 milhões após recálculo efetuado pela auditoria (subitem **3.4.10.3**);
- Superavaliação e Subavaliação junto à VPA Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde - SUS - Bloco Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde nos montantes de R\$ 50,5 milhões (competência 2022) e R\$ 5,5 milhões (competência 2023 registrado em 2024), respectivamente (subitem **3.5.1.1**);
- Superavaliação das VPDs de Transferências do exercício de 2023, no montante de R\$ 116 milhões, referente a registro de despesas de competência do exercício de 2022 (subitem **3.5.1.2**);
- Distorção de classificação no montante de R\$ 5,4 bilhões, referente a aporte de recursos para compensações tarifárias e programas de gratuidade no transporte público, pois tais despesas não se configuram como contribuições, e sim subvenções econômicas (subitem **3.5.1.3**);

- Registro contábil indevido de R\$ 4,3 bilhões, repassados por conta de Termo de Parceria, que na essência são Contratos de Gestão destinados à gestão dos centros educacionais infantis, que deveriam ser contabilizados à conta específica (VPD) de Contratos de Gestão (subitem **3.5.1.4**).

A seguir, encontram-se as análises acerca do tema de Transferências Recebidas e Concedidas, grupo relevante apresentado na DVP do exercício de 2023.

3.5.1. Transferências Concedidas e Recebidas

As Transferências Intergovernamentais compreendem a entrega de recursos, correntes ou de capital, de um ente (chamado “transferidor”) a outro (chamado “beneficiário”, ou “recebedor”). Podem ser voluntárias, nesse caso destinadas à cooperação, auxílio ou assistência, ou decorrentes de determinação constitucional ou legal.

Ainda sobre o conceito de transferência intergovernamental, destaca-se que, como seu próprio nome indica, essas transferências ocorrem entre esferas distintas de governo.

Além disso, há a entrega de recursos para as entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, com objetivo de complementação dos serviços públicos ofertados. Nesse caso, a transferência não corresponde à contraprestação direta em bens ou serviços ao transferidor. Os bens ou serviços gerados ou adquiridos com a aplicação desses recursos pertencem ou se incorporam ao patrimônio do ente ou da entidade recebedora dos recursos.

Na DVP Consolidada do Poder Executivo, identificaram-se despesas e receitas registradas a título de transferências, conforme demonstrado:

Quadro 99 - Transferências Concedidas e Recebidas 2023

Em R\$ mil

Conta	Definição	2022	2023	Δ %
3.5.0.0.0.00	Transferências E Delegações Concedidas	37.675.546	39.942.674	6,0
4.5.0.0.0.00	Transferências E Delegações Recebidas	34.801.721	34.279.290	1,5

Fonte: Razão balancete contábil extraído do SOF (SCT105R) em 12.03.24

Os testes realizados revelaram que tanto as transferências concedidas, R\$ 39,9 bilhões, quanto as recebidas, R\$ 34,3 bilhões, registradas pelo Poder Executivo e apresentadas nas suas demonstrações contábeis de 2023, contêm distorções, elencadas a seguir:

3.5.1.1. Superavaliação e Subavaliação junto à VPA Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde - SUS - Bloco Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde nos montantes de R\$ 50,5 milhões (competência 2022) e R\$ 5,5 milhões (competência 2023 registrado em 2024), respectivamente

Cotejou-se os montantes repassados ao Município pelo FNS, valores contabilizados patrimonialmente (VPA's) e orçamentariamente (registro orçamentário da receita), com os valores informados pelos entes responsáveis pelos repasses, bem como com a finalidade do repasse, e se verificou se a classificação está de acordo com o informado pelo transferidor.

As informações de repasses dos recursos do FNS apresentam informações completas como a competência do repasse, de forma que, para análise do registro patrimonial da receita, levou-se em consideração o critério do regime contábil da competência.

Quadro 100 - Transferências do SUS ente repassador x registro patrimonial da receita 2023 Em R\$ mil

Repasses	FNS* (A)	Registro Patrimonial (B)	Diferença
			(A)-(B)
Estruturação Da Rede De Serviços Públicos De Saúde (Investimento)	12.208	12.208	0,00
Manutenção Das Ações E Serviços Públicos De Saúde (Custeio)	2.899.560	2.944.558	(44.998)
Total Geral	2.911.768	2.956.766	(44.998)

Fonte: Planilha de repasses do FNS em <<https://consultafns.saude.gov.br/#/detalhada>> acesso em 23.01.24; Balancete contábil extraído do SOF SCT026R em 24.01.24

*Considerou-se apenas os repasses competência de 2023.

Detalha-se abaixo a distorção encontrada:

Quadro 101 - Detalhamento da distorção à conta Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde - SUS - Bloco Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde Em R\$ mil

Ação Detalhada	Competência	Data da Ordem Bancária	Superavaliação da VPA	Subavaliação de VPA
Incentivo para Ações Estratégicas	02/12 em 2022	30/12/2022	574	-
	04/12 em 2022	30/12/2022	68	-
	07/12 em 2022	30/12/2022	46	-
Apoio A Manutenção Dos Polos De Acad. Da Saúde	DEZ de 2022	13/01/2023	30	-
Atenção A Saúde Da População Para Procedimentos No Mac	12/12 em 2022	02/02/2023	198	-
		03/02/2023	250	-
	11/12 em 2023	29/12/2023	-	280
	12/12 em 2023	29/12/2023	-	305
FAEC - Cadeiras De Rodas	DEZ de 2022	28/02/2023	273	-
	NOV de 2022	26/01/2023	314	-
FAEC - Cirurgia Bariátrica	DEZ de 2022	02/03/2023	21	-

Ação Detalhada	Competência	Data da Ordem Bancária	Superavaliação da VPA	Subavaliação de VPA
	NOV de 2022	25/01/2023	6	-
FAEC - Diagnostico De Trombofilia Em Gestante	DEZ de 2022	01/03/2023	8	-
	NOV de 2022	26/01/2023	1	-
FAEC - Diagnostico/Tratamento Em Oncologia	NOV de 2022	26/01/2023	5	-
FAEC - Hemodinâmica Em Atend.De Urgência	NOV de 2022	26/01/2023	8	-
FAEC - Nefrologia	DEZ de 2022	26/01/2023	19.917	-
FAEC - Pré-Cirúrgico Em Cirurgias Prioritárias	DEZ de 2022	02/03/2023	4	-
	NOV de 2022	26/01/2023	2	-
FAEC - Qualisus Cardio	DEZ de 2022	02/03/2023	628	-
	NOV de 2022	26/01/2023	957	-
FAEC - Reabilitação Pos-Covid-19	DEZ de 2022	01/03/2023	2	-
	NOV de 2022	26/01/2023	2	-
FAEC - Terapias Especializadas Em Angiologia	DEZ de 2022	02/03/2023	306	-
	NOV de 2022	26/01/2023	340	-
FAEC - Transplantes De Órgãos, Tecidos E Células	DEZ de 2022	02/03/2023	11.259	-
	NOV de 2022	26/01/2023	14.486	-
FAEC - Tratamento De Doença Macular	DEZ de 2022	02/03/2023	287	-
	NOV de 2022	26/01/2023	402	-
Implementação De Políticas Para A Rede Cegonha	Única em 2022	27/02/2023	99	-
	12/12 em 2023	29/12/2023	-	4.908
Total			50.492	5.494

Fonte: Planilha de repasses do FNS em <<https://consultafns.saude.gov.br/#!/detalhada>> acesso em 23.01.24; Razões de arrecadação, SOF SCT063R

Conforme regime de competência, os valores referentes a 2022 deverão ser registrados patrimonialmente como um Superávit do Exercício, lançados diretamente ao PL. Quanto à subavaliação, tais valores foram contabilizados em 2024, também infringindo o regime de competência por pertencerem a 2023.

Do exposto há uma distorção na referida VPA no montante de R\$ 50,5 milhões, devido à superavaliação demonstrada no quadro anterior, e uma distorção de R\$ 5,5 milhões referente à subavaliação da mesma VPA.

3.5.1.2. Superavaliação das VPDs de Transferências do exercício de 2023, no montante de R\$ 116 milhões, referente a registro de despesas de competência do exercício de 2022

Identificou-se que, em algumas contas de VPD de Transferências, a Origem passou a efetuar os reconhecimentos das despesas pelo evento 13 – Compromissos a pagar, cujos lançamentos são efetuados em uma conta de Passivo (P) e na despesa como VPD.

Em que pese o histórico do lançamento não abordar a competência da despesa, o que deveria ocorrer para facilitar o controle, na coluna do razão contábil “COD_NRO_DOC_LANC” consta o ano de competência da despesa (período de realização), em alguns casos até o mês, o que fornece parâmetro para localizar a competência das despesas e identificar se são ou não condizentes com o regime de competência.

Das análises efetuadas, identificou-se despesas de competência do exercício de 2022 registrados em 2023:

Quadro 102 - Despesas por competência		Em R\$ mil
VPD	Despesas de competência 2022	
3.5.3.1.1.03.03 - Serv. de Ass. à Saúde	59.404	
3.5.3.1.1.03.04 - Serv. de Ass. Social	4.589	
3.5.3.1.1.03.05 - Serv. de Creches e Ass. Pré Escolar	49.576	
3.5.3.1.1.04.01 - Contrato de Gestão	2.338	
Total	115.906	

Fonte: Razões contábeis extraídos do SOF (SCT023R) em 15.02.24

Com isso, as despesas registradas fora da competência superavaliaram as VPD's de 2023 em R\$ 116 milhões.

3.5.1.3. Distorção de classificação no montante de R\$ 5,4 bilhões, referente a aporte de recursos para compensações tarifárias e programas de gratuidade no transporte público, pois tais despesas não se configuram como contribuições, e sim subvenções econômicas

De acordo com o PCASP Estendido 2023, a VPD 3.5.2.3.1 - Transferências Voluntárias compreende/registra as variações patrimoniais diminutivas decorrentes de transferências voluntárias a União, estados, distrito federal e municípios, inclusive as entidades a eles vinculadas, de bens e/ou valores.

As despesas no montante de R\$ 5,4 bilhões, referentes a aporte de recursos para compensações tarifárias e programas de gratuidade no transporte público, não caracterizam transferências voluntárias, e sim subvenções econômicas¹²⁵, por caracterizarem ajuda financeira a empresa estatal independente, devendo ser tratadas como tal, conforme a Portaria 163/21.

Quadro 103 - Despesas lançadas à VPD 3.5.2.3.1 Contribuições 2023

Em R\$ mil

Atividade	Liquidado
Compensações Tarifárias do Sistema de Ônibus	5.300.000
Transporte de Pessoas com Deficiência ou Mobilidade Reduzida - ATENDE	150.168
Total	5.450.168

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base nos extratos de empenhos.

Portanto, tais despesas estão indevidamente enquadradas em VPD de transferência, bem como enquadradas indevidamente na ND 3.3.90.41, pois não atendem à conceituação de “Contribuições” como registrado pela PMSP, devendo ser tratadas como Subvenção Econômica, tanto na classificação contábil, quanto na execução orçamentária.

3.5.1.4. Registro contábil e classificação orçamentária indevidos de R\$ 4,3 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 deveriam ser contabilizados à conta específica (VPD) de Contratos de Gestão e registrados junto à ND 3.3.50.85 na execução orçamentária

A VPD 3.5.3.1.1.03.05 – Serviços de Creches e Assistência Pré-Escolar se refere a lançamentos de subvenções sociais, neste caso, Serviços Creches e Assistência Pré-Escolar, opção da Origem para a devida identificação das despesas dessa natureza.

Em consulta ao razão contábil e execução orçamentária de 2023, identificou-se que as despesas registradas na VPD têm relação com Termos de Parceria realizados pela SME com organizações sociais para gestão das creches municipais. Ocorre que, apesar da nomenclatura jurídica, “Termo de Parceria”, tais ajustes são na essência contratos de gestão, visto que os repasses

¹²⁵ 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

são para que a entidade realize os serviços de competência do Município e não apenas um fomento às atividades realizadas pela OS.

A seguir, apresentam-se evidências (Portaria SME 4.548/17 e Termo de Colaboração 1162/17) de que os ajustes, apesar da nomenclatura, são, na essência, Contratos de Gestão:

- O regime de parceria referido no artigo anterior se efetivará por meio de termo de colaboração que é o instrumento por meio do qual serão formalizadas as parcerias estabelecidas pela Secretaria Municipal de Educação - SME com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros, que não caracterizarão receita própria das organizações, não sendo exigida a emissão de Nota Fiscal de Prestação de Serviços tendo o Município como tomador de serviços. (Art. 2º da portaria SME 4.548/2017);
- Na hipótese do previsto no inciso IV do caput deste artigo, os bens serão gravados com a cláusula de inalienabilidade e deverão ser objeto de incorporação ao patrimônio do Município de São Paulo em conformidade com o disposto no Decreto Municipal nº 53.484/12, assim que concluída a análise da prestação de contas cujo período se refira ao da aquisição dos bens em questão, devendo remanescer em poder da Administração Municipal ao término da parceria. (§ 3º do art. 57 da portaria SME 4.548/2017);
- A presente parceria destina-se ao atendimento por meio de Centro de Educação Infantil, segundo as diretrizes técnicas da Secretaria Municipal de Educação e de acordo com o plano de trabalho de trabalho aprovado pela Diretoria Regional de Educação – DRE, parte integrante deste termo. (cláusula primeira do objeto, Termo de Colaboração nº 1162/2017/DRE-PE – RPP);

Dessa forma, de acordo com a Nota Técnica SEI nº 54209/2022/ME, da STN, como essas transferências não têm como objetivo fomentar as atividades realizadas pelas organizações sociais, mas a execução de serviços públicos de responsabilidade do Município de São Paulo, as transferências a essas organizações não devem ser classificadas orçamentariamente como contribuições, auxílios ou subvenções sociais. Analogamente, em que pese a nomenclatura dos ajustes, de acordo com a prevalência da essência sobre a forma¹²⁶, a contabilização da despesa deve seguir a mesma linha e ser classificada à VPD 3.5.3.1.1.04.00 – Contratos de Gestão.

Além do mais, quanto à execução orçamentária, verificou-se que a ND utilizada para os empenhos é a 3.3.50.39.

¹²⁶ MCASP 9ª edição, parte II, item 3 - Os registros contábeis das transações das entidades do setor público devem ser efetuados, considerando as relações jurídicas, econômicas e patrimoniais, prevalecendo, nos conflitos entre elas, a essência sobre a forma.

Quadro 104 - Dotações das Despesas Serv.de Creches e Ass. Pré – Escolar Em R\$ mil

Dotação	Projeto/Atividade	Liquidado
16.10.12.365.3025.2.828.33503900.00.1.500.9001.0	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	1.809
16.10.12.365.3025.2.828.33503900.00.1.500.9001.1	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	2.827
16.10.12.365.3025.2.828.33503900.00.2.500.9001.1	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	6.808
16.11.12.365.3025.2.828.33503900.00.1.500.9001.0	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	327.842
16.12.12.365.3025.2.828.33503900.00.1.500.9001.0	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	255.718
16.12.12.365.3025.2.828.33503900.00.1.500.9001.1	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	24.276
16.13.12.365.3025.2.828.33503900.00.1.500.9001.0	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	320.717
16.13.12.365.3025.2.828.33503900.00.1.500.9001.1	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	26.829
16.14.12.365.3025.2.828.33503900.00.1.500.9001.0	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	286.744
16.14.12.365.3025.2.828.33503900.00.1.500.9001.1	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	11.647
16.15.12.365.3025.2.828.33503900.00.1.500.9001.0	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	513.602
16.15.12.365.3025.2.828.33503900.00.1.500.9001.1	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	37.587
16.15.12.365.3025.2.828.33503900.00.1.501.9001.1	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	225
16.15.12.365.3025.2.828.33503900.00.1.502.9001.1	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	.405
16.15.12.365.3025.2.828.33503900.00.2.500.9001.1	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	8.371
16.16.12.365.3025.2.828.33503900.00.1.500.9001.0	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	318.788
16.16.12.365.3025.2.828.33503900.00.1.500.9001.1	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	20.568
16.17.12.365.3025.2.828.33503900.00.1.500.9001.0	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	279.445
16.17.12.365.3025.2.828.33503900.00.1.500.9001.1	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	35.502
16.18.12.365.3025.2.828.33503900.00.1.500.9001.0	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	266.734
16.18.12.365.3025.2.828.33503900.00.1.500.9001.1	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	17.704
16.19.12.365.3025.2.828.33503900.00.1.500.9001.0	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	268.487
16.19.12.365.3025.2.828.33503900.00.1.500.9001.1	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	30.100
16.20.12.365.3025.2.828.33503900.00.1.500.9001.0	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	325.599
16.20.12.365.3025.2.828.33503900.00.1.500.9001.1	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	36.195
16.21.12.365.3025.2.828.33503900.00.1.500.9001.0	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	318.270
16.21.12.365.3025.2.828.33503900.00.1.500.9001.1	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	27.452
16.22.12.365.3025.2.828.33503900.00.1.500.9001.0	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	154.976
16.22.12.365.3025.2.828.33503900.00.1.500.9001.1	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	13.417
16.23.12.365.3025.2.828.33503900.00.1.500.9001.0	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	264.376
16.23.12.365.3025.2.828.33503900.00.1.500.9001.1	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	54.893
Total		4.261.913

Fonte: Execução da Despesa de 2023 fornecida por DECON

Todavia, conforme já discutido, 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.

Pelo exposto, R\$ 4,3 bilhões liquidados e lançados à VPD 3.5.3.1.1.03.05 - Serviços de Creches e Assistência Pré-Escolar, destinados a entidades prestadoras de serviços educacionais sem finalidade lucrativa, quanto à execução orçamentária, estão indevidamente classificados na ND 3.3.50.39.

3.5.1.5. Registros indevidos em contas de Fornecedores de repasses a entidades do terceiro setor (OS's), no montante de R\$ 19,4 bilhões, contrariando o PCASP 2023

De acordo com o PCASP 2023, os valores a serem transferidos para organizações da sociedade civil sem fins lucrativos a título de subvenção, auxílio e contribuição, visando a consecução de finalidades de interesse público, devem ser contabilizados, a título de passivo, na conta contábil 2.1.5.3.1.02.00 - Transferências para Organizações da Sociedade Civil a Pagar. Tais transferências exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas.

A contabilização em conta distinta de Fornecedores se faz necessária, haja vista que não há uma contraprestação de serviços e sim uma atuação dessas entidades junto ao ente público para consecução de finalidade pública.

Para verificação do atendimento aos preceitos normativos, selecionou-se as principais VPD's, cujos montantes são materiais, em que são contabilizadas as Transferências ao Terceiro Setor e foi identificado que os passivos referentes a tais despesas são contabilizados à Conta Fornecedores a Pagar, conforme o quadro a seguir:

Quadro 105 - Registros de repasses ao terceiro setor contabilizados no Passivo		Em R\$ mil
Transferências às OS's Contas de Despesas	Conta de registro do Passivo	Valor Registrado
3.5.3.1.1.03.04- Serv. De Ass. Social	2.1.3.1.1.01.01.02 - Fornecedores (P)	1.672.137
3.5.3.1.1.03.03 - Serv. de Ass. à Saúde	2.1.3.1.1.01.01.02 - Fornecedores (P)	1.161.097
3.5.3.1.1.03.05 - Serv. De Creche e Ass. Pré Escolar	2.1.3.1.1.01.01.02 - Fornecedores (P)	4.786.389
3.5.3.1.1.04.01 - Contratos de Gestão	2.1.3.1.1.01.01.01 - Fornecedores (F)	11.768.766
Total Geral		19.388.390

Fonte: Razões Contábeis extraídos do SOF (SCT023R) em 15.02.24.

Conclui-se que há registros indevidos junto aos passivos da Origem, referentes a repasses a entidades do terceiro setor (OS's) no montante de R\$ 19,4 bilhões, contrariando o PCASP 2023.

Cabe ressaltar que, no final do exercício, a Origem passou a adotar a classificação correta estabelecida para registro dos passivos, todavia no decorrer do exercício fiscalizado ocorreram registros indevidos, o que impacta as DCASP objeto das análises.

3.6. Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido

A Demonstração das Mutações no Patrimônio Líquido do Exercício (DMPL) evidencia a composição e a evolução do patrimônio líquido do Poder executivo Municipal.

Quadro 106 - Demonstração das Mutações no Patrimônio Líquido (DMPL) Poder Executivo Em R\$ mil

Especificação	Patrimônio Social/Capital Social	Adiantamento p/ futuro aumento de capital (AFAC)	Ajustes de Avaliação Patrimonial	Demais Reservas	Resultados Acumulados	Total
Saldos Iniciais	1.418.607	-	(627)	3.694.187	(11.707.516)	(6.595.349)
Ajustes Exercícios Anteriores	-	-	-	-	(2.269.712)	(2.269.712)
Aumento de Capital	-	-	-	-	-	-
Resultado do Exercício	-	-	-	-	(66.619.197)	(66.619.197)
Ajustes de Avaliação Patrimonial	-	-	(209)	-	-	(209)
Constituição/Rer. de Reservas	-	-	-	(2.331)	-	(2.331)
Total	1.418.607	-	(836)	3.691.856	(80.596.425)	(75.486.798)

Fonte: Reprodução adaptada da DMPL do Poder Executivo extraída do SOF.

O saldo inicial apresentado na DMPL foi de R\$ 6,6 bilhões negativos.

As principais alterações no patrimônio líquido no exercício foram de R\$ 2,3 bilhões negativos, decorrentes de Ajustes de Exercícios Anteriores relativos ao reconhecimento de obrigações com fornecedores de exercício anterior, e R\$ 66,6 bilhões negativos decorrentes do resultado do exercício. O saldo final apresentado em 31.12.23 foi de R\$ 75,5 bilhões negativos.

Comparou-se o saldo em 31.12.23 do Balancete Contábil do Poder Executivo com a DMPL e os saldos do Demonstrativo não apresentam divergências.

No entanto, no encerramento do exercício de 2022, o saldo final da coluna Resultados Acumulados era de R\$ 11.707.633.108,74 negativos, e o saldo inicial apresentado em 2023 foi de R\$ 11.707.516.361,04 negativos, portanto, apresentando uma diferença de R\$ 116.747,7 entre os saldos, que deveriam ser iguais.

A Dicon/SF informou que essa diferença se deve ao encerramento da AHM em 08/2022, que, por problemas sistêmicos, devido à apuração em mês diferente de dezembro, teve seu valor

“carregado” até o encerramento de 2023. Apesar do valor não ser material denota fragilidades no sistema e justifica as análises mais aprofundadas empreendidas pela auditoria em relação ao SOF em subitem específico, subitem **4.5.1**.

A estrutura da DMPL, por sua vez, está consistente com os padrões estabelecidos pelo subitem 7.4 da Parte V do MCASP 9ª ed. Entretanto, o resultado do exercício informado na DMPL é divergente daquele apurado na DVP em R\$ 208,9 mil.

Na DVP do Poder Executivo, o resultado patrimonial foi de R\$ 66.619.406.184,32, enquanto na DMPL foi de R\$ 66.619.197.220,72. A diferença se deve a registros contábeis da SP Urbanismo diretamente na conta Lucros/Prejuízos em contrapartida à conta contábil de Reservas de Reavaliação.

O subitem 11.3, parte II do MCASP 9ª ed. prevê que “o órgão ou entidade deve reconhecer os efeitos do **reconhecimento inicial dos ativos como ajuste de exercícios anteriores** no período em que é reconhecido pela primeira vez de acordo com as novas normas contábeis”.

No histórico do lançamento contábil realizado pela SP Urbanismo, é possível verificar que o lançamento se refere à Depreciação de Benfeitorias em Imóvel referente à competência 10/2021. Portanto, neste caso, deve ser lançado como ajuste de exercícios anteriores conforme previsto no MCASP.

Porém, a conta mais apropriada seria 2.3.7.1.1.03 - Ajustes de exercícios anteriores (resultados acumulados), para não influenciar no lucro do exercício corrente.

3.7. Balanço Financeiro

Conforme art. 103 da Lei Federal 4.320/64, o Balanço Financeiro (BF) demonstrará a receita e a despesa orçamentárias, bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extraorçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior e aqueles que se transferem para o exercício seguinte.

Quadro 107 - Balanço Financeiro do Poder Executivo 2023

Em R\$ mil

INGRESSOS			DISPÊNDIOS		
Especificação	Exercício Atual	Exercício Anterior	Especificação	Exercício Atual	Exercício Anterior
Receita Orçamentária (I)	100.459.946	92.586.102	Despesa Orçamentária (VI)	105.656.969	90.052.175
Ordinária	68.933.384	73.200.574	Ordinária	74.025.787	73.147.696
Tesouro Municipal	68.126.526	63.371.046	Tesouro Municipal	73.288.306	64.312.987
Recursos Próp. da Adm. Indireta	69.317	9.436.382	Recursos Próp. da Adm. Indireta	53.798	8.463.232
Recursos Próp. da Emp. Depend.	737.541	393.146	Recursos Próp. da Emp. Depend.	683.682	371.477
Vinculada	31.526.562	19.385.528	Vinculada	31.631.182	16.904.480
Operações de Crédito	380.109	121.859	Operações de Crédito	269.585	266.929
Transferências Federais	4.285.002	3.882.117	Transferências Federais	4.047.113	3.789.512
Transferências Estaduais	895.431	1.106.915	Transferências Estaduais	995.759	869.997
Fundo Constitucional de Educação	6.599.254	6.825.572	Fundo Constitucional de Educação	7.056.170	7.013.885
Outras Fontes	137.000	181.326	Outras Fontes	108.369	166.718
Receita Condicionada	-	-	Receita Condicionada	-	-
Tesouro Municipal - Recurso Vinculado	4.617.699	5.918.806	Tesouro Municipal - Recurso Vinculado	5.217.123	3.813.165
Alienação de Bens Ativos	420.352	27.839	Alienação de Bens Ativos	22.802	-
Depósitos Judiciais	907.799	1.256.358	Depósitos Judiciais	999.638	930.165
Previdência Social	13.283.917	-	Previdência Social	12.841.327	-
Transferências Federais - Custeio COVID Fundo a Fundo	-	64.737	Transferências Federais - Custeio COVID Fundo a Fundo	71.754	51.702
Transferências Federais - Invest. COVID Fundo a Fundo	-	-	Transferências Federais - Invest. COVID Fundo a Fundo	1.542	2.408
Transferências Federais - Convênios/Contratos COVID	-	-	Transferências Federais - Convênios/Contratos COVID	-	-
Transferências Federais - LC 173/2020, Art. 5º, I	-	-	Transferências Federais - LC 173/2020, Art. 5º, I	-	-
Transferências Financeiras Recebidas (II)	3.378.168	6.315.981	Transferências Financeiras Concedidas (VII)	4.565.068	7.359.281
PARA EXECUÇÃO ORÇAMENT.	3.145.964	2.548.075	PARA EXECUÇÃO ORÇAMENT.	4.332.864	3.595.370
Independentes de Execução Orç.	29.912	28.423	Independentes de Execução Orç.	29.912	28.423
Aportes de Recursos para o RPPS	202.291	3.739.483	Aportes de Recursos para o RPPS	202.291	3.735.489
Aportes de Recursos para o RGPS	-	-	Aportes de Recursos para o RGPS	-	-
Recebimentos Extraorç. (III)	50.665.942	50.534.081	Pagamentos Extraorç. (VIII)	47.975.132	43.727.546
Inscrição de RPNP	8.487.227	9.751.269	Inscrição de RPNP	6.114.036	3.375.071
Inscrição de RP Processados	1.341.324	390.335	Inscrição de RP Processados	379.083	252.341
Depósitos Restit. e Valores Vinc.	8.538.238	8.715.197	Depósitos Restit. e Valores Vinc.	11.372.692	10.828.405
Outros Recebimentos Extraorç.	32.299.153	31.677.281	Outros Recebimentos Extraorç.	30.109.322	29.271.729
Saldo do Exercício Anterior (IV)	38.678.862	30.381.699	Saldo para o Exercício Seguinte (IX)	34.985.749	38.678.862
Caixa e Equivalentes de Caixa	31.382.270	24.677.919	Caixa e Equivalentes de Caixa	30.040.294	31.382.270
Depósitos Restit. e Valores Vinc.	7.296.592	5.657.590	Depósitos Restit. e Valores Vinc.	4.945.455	7.296.592
Aplicações em segmento de Renda Fixa - RPPS	-	46.190	Aplicações em segmento de Renda Fixa - RPPS	-	-
Total (V) = (I+II+III+IV)	193.182.918	179.817.864	Total (X) = (VI+VII+VIII+IX)	193.182.918	179.817.864

Fonte: Reprodução adaptada do Balanço Financeiro do Poder Executivo extraído do SOF

Conforme item 24 da IPC 06 e subitens 3.2 e 3.4, parte V do MCASP 9ª ed., as receitas e despesas orçamentárias deverão ser segregadas, quanto à destinação, em ordinárias e vinculadas, sendo detalhadas, no mínimo, as vinculações à Educação, Saúde, Previdência Social (RPPS e RGPS) e Assistência Social.

Assim, a estrutura do Balanço Financeiro do Poder Executivo não atende aos requisitos estabelecidos no MCASP 9ª ed. e na IPC 06, pois não apresenta o detalhamento das vinculações das fontes de recursos destinadas à saúde, previdência social (RPPS e RGPS) e assistência social.

Além disso, conforme será mencionado no subitem **3.8.1**, as linhas “Outros Recebimentos Extraorçamentários” e “Outros Pagamentos Extraorçamentários” não estão apresentadas fidedignamente, em infringência ao subitem 3.10 da NBC TSP Estrutura Conceitual, pois estão inflados, em no mínimo R\$ 18,4 bilhões, em decorrência de registros contábeis referentes a pagamentos orçamentários de folhas dos servidores incluídos indevidamente nas referidas linhas, tais valores também compõem as linhas “Ordinária” e “Vinculada”, na coluna da Despesa Orçamentária.

3.8. Demonstração dos Fluxos de Caixa

A Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC) do Poder Executivo, elaborada pelo método direto, apresenta a totalidade de ingressos e desembolsos do caixa e equivalentes de caixa ocorridos durante o exercício. Essa demonstração permite aos usuários avaliar como a entidade do setor público obteve recursos para financiar suas atividades e a forma como foram utilizados.

A estrutura de preenchimento do Demonstrativo está em consonância com o subitem 6.5, parte V do MCASP 9ª ed. e a IPC 08.

No exercício de 2023, houve uma geração líquida de Caixa e Equivalentes de Caixa de R\$ 1,3 bilhão negativos (consumo de Caixa), representando uma diminuição de 4,3% em relação à geração líquida de Caixa do ano anterior.

Quadro 108 - Comparação da DFC 2023 x 2022 do Poder Executivo

Em R\$ mil

	Exercício atual	Exercício anterior	Δ	Δ%
FLUXOS DE CAIXA DAS ATIVIDADES OPERACIONAIS (I)	8.239.494	9.153.811	(914.318)	-10,0
Ingressos	153.964.271	146.280.944	7.683.327	5,3
Receitas derivadas e originárias	74.803.546	66.394.524	8.409.022	12,7
Receita tributária	52.095.431	47.822.636	4.272.794	8,9
Receita de contribuições	9.135.183	7.523.217	1.611.966	21,4
Receita patrimonial	5.186.156	4.994.501	191.655	3,8
Receita agropecuária	-	-	-	-
Receita industrial	-	-	-	-
Receita de serviços	810.556	531.910	278.647	52,4
Remuneração das disponibilidades	249.745	211.669	38.076	18,0
Outras receitas derivadas e originárias	7.326.475	5.310.590	2.015.885	38,0
Transferências recebidas	25.690.447	28.463.035	(2.772.588)	-9,7
Intergovernamentais	15.748.168	15.457.005	291.163	1,9
Da união	4.553.709	4.132.978	420.731	10,2
De estados e distrito federal	11.194.459	11.324.027	(129.568)	-1,1
DE municípios	-	-	-	-
Intragovernamentais	3.398.210	6.318.703	(2.920.493)	-46,2
Outras transferências recebidas	6.544.069	6.687.326	(143.258)	-2,1
Outros ingressos operacionais	53.470.278	51.423.386	2.046.893	4,0
Outros ingressos operacionais	53.470.278	51.423.386	2.046.893	4,0
Desembolsos	145.724.778	137.127.133	8.597.645	6,3
Pessoal e demais despesas	89.652.019	77.280.775	12.371.244	16,0
Legislativa	-	-	-	-
Judiciária	239.865	222.034	17.831	8,0
Administração	1.232.801	1.102.794	130.007	11,8
Defesa nacional	133	40	93	232,5
Segurança pública	1.067.753	772.988	294.765	38,1
Relações exteriores	34.541	13.398	21.143	157,8
Assistência social	2.187.290	1.851.420	335.870	18,1
Previdência social	23.597.147	19.134.779	4.462.368	23,3
Saúde	18.812.078	17.034.272	1.777.806	10,4
Trabalho	284.790	137.862	146.928	106,6
Educação	20.167.699	17.628.461	2.539.238	14,4
Cultura	968.295	764.391	203.903	26,7
Direitos da cidadania	448.101	262.271	185.830	70,9
Urbanismo	6.168.034	5.300.343	867.691	16,4
Habitação	387.192	376.583	10.608	2,8
Saneamento	515.445	343.764	171.681	49,9
Gestão ambiental	444.153	324.919	119.234	36,7
Ciência e tecnologia	15.081	-	-	-
Agricultura	3.948	-	-	-
Comércio e serviços	483.778	358.954	124.824	34,8
Comunicações	312.225	284.088	28.137	9,9
Energia	-	-	-	-
Transporte	7.944.311	7.679.589	264.722	3,4
Desporto e lazer	1.129.458	689.028	440.430	63,9
Encargos especiais	3.207.899	2.998.795	209.104	7,0
Juros e encargos da dívida	109.254	162.261	-53.007	-32,7
Juros e correção monetária da dívida interna	68.874	145.682	-76.808	-52,7
Juros e correção monetária da dívida externa	32.812	10.674	22.137	207,4
Outros encargos da dívida	7.568	5.904	1.664	28,2
Transferências concedidas	4.565.068	7.359.281	(2.794.214)	-38,0
Intragovernamentais	4.565.068	7.359.281	(2.794.214)	-38,0

Outros desembolsos operacionais	51.398.437	52.324.816	(926.379)	-1,8
Outros desembolsos operacionais	51.398.437	52.324.816	(926.379)	-1,8
FLUXOS DE CAIXA DAS ATIVIDADES DE INVESTIMENTO (II)	(10.807.711)	(3.167.445)	(7.640.266)	241,2
Ingressos	1.383.797	1.927.032	(543.235)	-28,2
Alienação de bens	355.743	16.540	339.202	2.050,8
Amortização de empréstimos e financiamentos concedidos	24.802	238.234	(213.433)	-89,6
Outros ingressos de investimentos	1.003.253	1.672.258	(669.005)	-40,0
Desembolsos	12.191.508	5.094.477	7.097.030	139,3
Aquisição de ativo não circulante	7.260.343	3.694.755	3.565.588	96,5
Concessão de empréstimos e financiamentos	-	-	-	-
Outros desembolsos de investimentos	4.931.164	1.399.722	3.531.442	252,3
FLUXOS DE CAIXA DAS ATIVIDADES DE FINANCIAMENTO (III)	1.226.241	717.985	508.256	70,8
Ingressos	1.960.324	2.117.493	(157.169)	-7,4
Operações de crédito	368.156	103.342	264.814	256,3
Transferências de capital recebidas	684.369	757.793	(73.424)	-9,7
Outros ingressos de financiamentos	907.799	1.256.358	(348.560)	-27,7
Desembolsos	734.083	1.399.508	(665.425)	-47,5
Amortização/refinanciamento da dívida	148.416	390.912	(242.496)	-62,0
Outros desembolsos de financiamentos	585.667	1.008.596	(422.929)	-41,9
GERAÇÃO LÍQUIDA DE CAIXA E EQUIVALENTE DE CAIXA (I + II + III)	(1.341.976)	6.704.351	(8.046.328)	-120,0
Caixa e equivalente de caixa inicial	31.382.270	24.677.919	6.704.351	27,2
Caixa e equivalente de caixa final	30.040.294	31.382.270	(1.341.976)	-4,3

Fonte: Elaborada pela Auditoria com base na DFC extraída do sistema SOF

Os resultados das atividades operacionais e de financiamento foram positivos enquanto o da atividade de investimento foi negativo.

Quadro 109 - Fluxo de Caixa Líquido das Atividades - Poder Executivo

Em R\$ mil

Descrição	Exercício atual	Exercício anterior	Δ	Δ %
Fluxos de Caixa das Atividades Operacionais (I)	8.239.494	9.153.811	(914.318)	-10,0
Fluxos de Caixa das Atividades de Investimento (II)	(10.807.711)	(3.167.445)	(7.640.266)	-241,2
Fluxos de Caixa das Atividades de Financiamento (III)	1.226.241	717.985	508.256	70,8
Geração Líquida de Caixa e Equivalente de Caixa (I + II + III)	(1.341.976)	6.704.351	(8.046.328)	-120,0

Fonte: SOF.

Na comparação com o exercício de 2022, o fluxo líquido de caixa das atividades operacionais resultou em uma geração de Caixa de R\$ 8,2 bilhões, representando uma diminuição de 10% em relação ao exercício anterior, em que havia sido R\$ 9,2 bilhões.

Já o fluxo líquido das atividades de investimentos teve um consumo de caixa de R\$ 10,8 bilhões, em relação ao ano anterior, indicando que as fontes não foram suficientes para cobrir suas despesas. A variação expressiva no fluxo das atividades de investimentos ocorreu, principalmente, devido ao aumento de R\$ 3,6 bilhões na aquisição de ativo não circulante e de R\$ 3,5 bilhões em outros desembolsos de investimentos.

Em relação ao fluxo de caixa das atividades de financiamento houve uma geração de caixa em 2023, no montante de R\$ 1,2 bilhão.

Essa geração de caixa no presente exercício se deve, principalmente, pela diminuição nos desembolsos com a amortização/refinanciamento da dívida e outros desembolsos, no montante de R\$ 665,4 milhões.

3.8.1. Linhas Outros Ingressos Operacionais e Outros Desembolsos Operacionais inflados em, no mínimo, R\$ 18,4 bilhões em decorrência de registros contábeis referentes a pagamentos orçamentários de folha dos servidores

Constatou-se que as linhas de Outros Ingressos Operacionais e de Outros Desembolsos Operacionais contêm valores que não são extraorçamentários. Por exemplo, os lançamentos contábeis nº 15724424, no valor de R\$ 383,2 milhões, e nº 15724426, no valor de R\$ 337,9 milhões, a débito na conta “2.1.1.1.01.01.02 Credores folha de pagamento” e a crédito na conta “1.1.1.1.02.02.80.008 PMSP – c/pagamento funcionalismo”.

O quadro a seguir apresenta lançamentos contábeis de valores classificados indevidamente como extraorçamentários, nas linhas Outros Ingressos Operacionais e Outros Desembolsos Operacionais.

Quadro 110 - Valores classificados indevidamente como extraorçamentários		Em R\$ mil
Conta de contrapartida da conta Credores Folha de Pagamento		
Contas e históricos de lançamentos	Valores	
1.1.1.1.02.02.80.008. PMSP - C/ Pagamento Funcionalismo		
folha	16.743.838	
Valor referente folha de pagamento 06/2023	181.666	
Valor referente folha de pagamento 11/2023	1.386.827	
1.1.1.1.02.02.80.009. PMSP - C/ Pagamento Aposentados		
folha	735	
1.1.1.1.02.02.80.010. PMSP - C/ Pagamento Pensionistas		
folha	35.246	
Valor referente folha de pagamento 06/2023	3.819	
Valor referente folha de pagamento 11/2023	6	
Total	18.352.137	

Fonte: razão contábil “2.1.1.1.01.01.02 Credores folha de pagamento”, janeiro a dezembro/23.

Estes valores são referentes ao pagamento (orçamentário) da folha de servidores de dezembro de 2023, e, portanto, não deveriam compor as linhas de Outros Ingressos Operacionais e Outros

Desembolsos Operacionais, uma vez que, estes valores já estão compondo a linha “Pessoal e demais despesas” da DFC.

Assim, constata-se que os saldos das linhas “Outros Ingressos Operacionais” e “Outros Desembolsos Operacionais” não estão representados fidedignamente, em infringência ao subitem 3.10 da NBC TSP Estrutura Conceitual, pois estão inflados em, no mínimo, R\$ 18,4 bilhões em decorrência de registros contábeis referentes a pagamentos orçamentários de folha dos servidores, uma vez que estes valores já compõem o saldo da linha “Pessoal e demais encargos” da DFC.

Assim, sugere-se determinar à Secretaria da Fazenda que adote, em conjunto com a Prodam, providências com vistas a impedir que movimentações orçamentárias, como a folha de pagamento, componham indevidamente as linhas da DFC “Outros Ingressos Operacionais” e “Outros Desembolsos Operacionais”, por estar em desacordo com o subitem 3.10 da NBC TSP Estrutura Conceitual.

3.9. Balanço Orçamentário

O Balanço Orçamentário (BO) evidencia as receitas previstas e as despesas fixadas em confronto com as realizadas. A demonstração é composta pelos Quadros Principal, Execução dos Restos a Pagar Não Processados e Execução dos Restos a Pagar Processados.

No que se refere à estrutura, o Balanço Orçamentário do Poder Executivo Municipal, incluindo os quadros que o acompanham, está aderente aos critérios previstos no MCASP 9ª ed. e na IPC 07.

Quadro 111 - Balanço Orçamentário 2023 – Poder Executivo

Em R\$ mil

RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	Previsão Inicial (a)	Previsão Atualizada (b)	Receitas Realizadas (c)
RECEITAS CORRENTES (I)	90.448.881	95.408.359	97.115.825
Receita Tributária	51.010.493	51.903.461	52.095.431
Receita de Contribuições	8.335.263	8.680.646	9.135.183
Receita Patrimonial	2.588.871	4.623.525	5.435.901
Receita Agropecuária	-	-	-
Receita Industrial	-	-	-
Receita de Serviços	560.460	833.163	810.556
Transferências Correntes	22.339.368	22.634.154	22.312.280
Outras Receitas Correntes	5.614.425	6.733.410	7.326.475
RECEITAS DE CAPITAL (II)	5.422.263	5.638.812	3.344.121

Operações de Crédito	2.398.154	2.398.154	368.156
Alienação de Bens	10.635	16.138	355.743
Amortizações de Empréstimos	22.396	22.461	24.802
Transferências de Capital	1.234.896	1.278.072	684.369
Outras Receitas de Capital	1.756.183	1.923.987	1.911.052
SUBTOTAL DAS RECEITAS (III) = (I + II)	95.871.145	101.047.170	100.459.946
OPERAÇÕES DE CRÉDITO / REFINANCIAMENTO (IV)	-	-	-
Operações de Crédito Internas	-	-	-
Operações de Crédito Externas	-	-	-
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (V) = (III + IV)	95.871.145	101.047.170	100.459.946
Déficit (VI)	-	10.732.391	5.197.023
TOTAL (VII) = (V + VI)	95.871.145	111.779.561	105.656.969
Saldos de Exercícios Anteriores (Utilizados para Créditos Adicionais)	-	12.030.994	12.030.994
Recursos Arrecadados em Exercícios Anteriores	-	-	-
Superavit Financeiro	-	12.030.994	12.030.994
Reabertura de Créditos Adicionais	-	-	-
DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS	Dotação Inicial (e)	Dotação Atualizada (f)	Despesas Empenhadas (g)
DESPESAS CORRENTES (VIII)	82.066.764	92.738.079	90.721.867
Pessoal e Encargos Sociais	33.870.688	36.261.573	35.487.937
Juros e Encargos da Dívida	756.606	117.634	109.254
Outras Despesas Correntes	47.439.470	56.358.871	55.124.676
DESPESAS DE CAPITAL (IX)	12.355.776	19.041.483	14.935.102
Investimentos	10.966.208	18.145.684	14.180.807
Inversões Financeiras	268.009	20.668	20.211
Amortização da Dívida	1.121.559	875.131	734.083
RESERVA DE CONTINGÊNCIA (X)	1	-	-
SUBTOTAL DAS DESPESAS (XI) = (VIII + IX + X)	94.422.541	111.779.561	105.656.969
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA / REFINANCIAMENTO (XII)	-	-	-
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (XIII) = (XI + XII)	94.422.541	111.779.561	105.656.969
SUPERAVIT (XIV)	1.448.603	-	-
TOTAL (XV) = (XIII + XIV)	95.871.145	111.779.561	105.656.969
Reserva do RPPS	-	-	-

Fonte: Reprodução Adaptada do Balanço Orçamentário extraído do SOF

Quadro 112 - Execução de Restos a Pagar não Processados

Em R\$ mil

	Inscritos		Liquidados (c)	Pagos (d)	Cancelados (e)	Saldo (f) = (a+b-d-e)
	Em Exercícios Anteriores (a)	Em 31 de Dezembro do Exercício Anterior (b)				
DESPESAS CORRENTES	712.152	5.038.520	3.697.564	3.687.198	2.053.108	10.366
Pessoal e Encargos Sociais	1.777	619.620	328.251	328.245	293.146	6
Juros e Encargos da Dívida	-	-	-	-	-	-
Outras Despesas Correntes	710.375	4.418.900	3.369.313	3.358.953	1.759.962	10.360
DESPESAS DE CAPITAL	810.750	4.712.749	2.923.846	2.811.921	820.926	1.890.653
Investimentos	810.750	4.423.534	2.634.631	2.522.706	820.926	1.890.653
Inversões Financeiras	-	289.215	289.215	289.215	-	-
Amortização da Dívida	-	-	-	-	-	-
Total	1.522.902	9.751.269	6.621.410	6.499.119	2.874.034	1.901.018

Fonte: Reprodução Adaptada do Quadro Execução de Restos a Pagar não Processados extraídos do SOF.

Quadro 113 - Execução de Restos a Pagar Processados

Em R\$ mil

	Inscritos		Pagos (c)	Cancelados (d)	Saldo (e) = (a+b-c-d)
	Em Exercícios Anteriores (a)	Em 31 de Dezembro do Exercício Anterior (b)			
DESPESAS CORRENTES	3.947	243.128	231.731	668	14.676
Pessoal e Encargos Sociais	81	1.898	1.892	26	63
Juros e Encargos da Dívida	-	-	-	-	-
Outras Despesas Correntes	3.865	241.230	229.839	642	14.614
DESPESAS DE CAPITAL	6.036	153.697	153.241	4.483	2.008
Investimentos	6.036	153.697	153.241	4.483	2.008
Inversões Financeiras	-	-	-	-	-
Amortização da Dívida	-	-	-	-	-
Total	9.983	396.825	384.972	5.151	16.685

Fonte: Fonte: Reprodução Adaptada do Quadro Execução de Restos a Pagar Processados extraídos do SOF.

As receitas correntes realizadas apresentaram um crescimento de R\$ 8,6 bilhões, representando um crescimento nominal de 9,7% em relação ao exercício anterior, enquanto as receitas de capital apresentaram uma diminuição de 17,3%, o que correspondeu a R\$ 700,4 milhões. Já as despesas apresentaram um crescimento de R\$ 15,6 bilhões, sendo R\$ 11,2 bilhões referentes às despesas correntes e R\$ 4,4 bilhões às despesas de capital.

O resultado orçamentário é a diferença entre as receitas arrecadadas em um exercício e as despesas nele empenhadas. No exercício de 2023, esse resultado foi deficitário em R\$ 5,2 bilhões.

Por outro lado, quanto ao resultado da execução da receita, a receita prevista inicial era de R\$ 95,9 bilhões enquanto a receita arrecadada foi de R\$ 100,5 bilhões, indicando excesso de arrecadação de R\$ 4,6 bilhões.

Ademais, quanto ao resultado da execução da despesa, a despesa prevista inicial era de R\$ 95,9 bilhões enquanto a despesa empenhada foi de R\$ 105,7 bilhões, indicando um excesso de despesa de R\$ 9,8 bilhões.

3.9.1. Análises de outros aspectos orçamentários

3.9.1.1. Restos a Pagar

Os Restos a Pagar são despesas orçamentárias empenhadas, mas não pagas até o encerramento do exercício, distinguindo-se as processadas das não processadas. Em 31.12.23, foram inscritos, no Poder Executivo, R\$ 8,5 bilhões em Restos a Pagar Não Processados e

R\$ 1,3 bilhão em Restos a Pagar Processados. Em relação ao previsto no subitem 4.7.1 da Parte I do MCASP 9ª ed.¹²⁷, verificou-se que as inscrições foram realizadas com suficiência financeira.

Quadro 114 - Restos a Pagar inscritos em 31.12.23		Em R\$ mil
Inscrição de restos a pagar não processados		8.487.227
Inscrição de restos a pagar processados		1.341.324
Total das inscrições em restos a pagar		9.828.551
Disponibilidades financeira em 31.12.23		30.040.294

Fonte: SOF.

Quanto aos Restos a Pagar não processados inscritos no exercício anterior (R\$ 9,7 bilhões), constatou-se que R\$ 6,5 bilhões foram pagos e R\$ 2,9 bilhões foram cancelados no exercício de 2023. O percentual de cancelamento representou 29,5% sobre o total inscrito.

Quadro 115 - Restos a pagar não processados		Em R\$ mil
Restos a Pagar NP inscritos em 2022		9.751.269
Restos a Pagar NP pagos em 2023		6.499.119
Restos a Pagar NP cancelados em 2023		2.874.034
% Cancelado em relação ao inscrito		29,5

Fonte: SOF

Em relação aos Restos a Pagar processados inscritos no exercício anterior (R\$ 396,8 milhões), constatou-se que R\$ 385,0 milhões foram pagos e R\$ 5,2 milhões foram cancelados no exercício de 2023. O percentual de cancelamento representou 1,3% sobre o total inscrito.

Quadro 116 - Restos a pagar processados		Em R\$ mil
Restos a Pagar processados inscritos em 2022		396.825
Restos a Pagar processados pagos em 2023		384.972
Restos a Pagar processados cancelados em 2023		5.151
% Cancelado em relação ao inscrito		1,3

Fonte: SOF

3.9.1.2. Diferença de R\$ 118,1 milhões entre o total de créditos adicionais abertos no ano e os registrados na contabilidade

Quanto à consistência dos valores do BO, foi identificada distorção de R\$ 118,1 milhões entre o total de créditos adicionais abertos no ano e os registrados na contabilidade, o que implica na

¹²⁷ A inscrição de restos a pagar deve observar as disponibilidades financeiras e condições da legislação pertinente, de modo a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, conforme estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

superavaliação, deste montante, no saldo da coluna Previsão Atualizada do Balanço Orçamentário.

Em face das variações oriundas de créditos adicionais abertos com recursos do superavit financeiro do exercício anterior e do excesso de arrecadação, o orçamento atualizado atingiu o valor de R\$ 113 bilhões, o que representou uma variação aumentativa de 17,9% em relação ao valor inicialmente orçado.

Quadro 117 - Variação do Orçamento em 2023

Em R\$ mil

Entidade	Orçado	Líquido entre entidades Adm. Direta	Líquido entre entidades Direta e Indireta	Suplem. Superávit Financeiro	Suplem. Excesso de Arrecadação	Atualizado	Variação % Atualizado x Orçado
Poder Executivo (Direta)	78.282.594	840.618	150.000	10.914.069	3.573.976	93.761.257	19,8
Adm. Indireta	16.139.948	(840.618)	-	1.116.925	1.602.050	18.018.305	11,6
Total Executivo	94.422.542	-	150.000	12.030.994	5.176.026	111.779.562	18,4
Legislativo	1.458.269	-	(150.000)	-	-	1.308.269	-10,3
Consolidado	95.880.811	-	-	12.030.994	5.176.026	113.087.831	17,9

Fonte: SOF e Relatórios Internos fornecidos por SUPOM/SF.

Em relação ao Poder Executivo de 2023, após as atualizações, o orçamento alcançou o valor de R\$ 111,8 bilhões, o que representou uma variação positiva de 18,4% em relação ao valor inicialmente orçado.

Contudo, foi apurada diferença de R\$ 118,1 milhões entre o total de créditos adicionais abertos no ano registrados na contabilidade e o demonstrado pelos relatórios encaminhados à auditoria pela Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal (SUPOM). A diferença é decorrente de registros contábeis efetuados incorretamente no SOF que não foram objeto de ajuste dentro do próprio exercício de 2023. O montante resulta do somatório dos valores constantes dos Decretos Municipais 62.226/23 (R\$ 8,9 milhões), 62.240/23 (R\$ 58,1 milhões) e 62.980/23 (R\$ 51 milhões), conforme detalhado nos quadros a seguir.

Quadro 118 - Divergência entre os registros contábeis e relatórios de SUPOM

Em R\$ mil

Total de Créditos Adicionais Abertos no SOF - Consolidado	34.738.647
Total de Créditos Adicionais Abertos (Consolidado) conforme Relatório de SUPOM	34.620.550
Diferença	118.097

Fonte: Nota Explicativa A-19 encaminhada por SUPOM, Balancete Analítico SOF Consolidado.

Quadro 119 - Composição da divergência entre os registros contábeis e relatórios de SUPOM Em R\$ mil

Decreto	Valor do Crédito Adicional	Tipo de Crédito Adicional	Situação
62.226/23	8.929	Suplementar	Registrado no SOF como crédito adicional suplementar, mas se trata de remanejamento.
62.240/23	58.143	Suplementar	Valor registrado em duplicidade no SOF (lançamento de novo registro com manutenção do inicial) pela mudança na modalidade de aplicação da despesa suplementada.
62.980/23	51.025	Suplementar	Valor registrado em duplicidade no SOF (lançamento de novo registro com manutenção do inicial) em decorrência das alterações trazidas pelos arts. 3º, 5º e 6º do Decreto 62.980/23 ¹²⁸ , passando a não mais ser utilizado excesso de arrecadação para cobertura dos créditos.
Total	118.097		

Fonte: Nota Explicativa 4.

Ao questionar a Subsecretaria do Tesouro Municipal (SUTEM) a respeito das divergências e da ausência de regularização dos lançamentos no SOF ainda no exercício de 2023, a auditoria foi informada acerca da impossibilidade de realização dos ajustes de forma tempestiva, considerando: (i) os prazos exíguos para o fechamento anual; (ii) que a nova tabela de fontes implementada em 2023 exigiu um esforço adicional de todos os usuários do SOF, e (iii) que o Decreto Federal 10.540/20, que trata dos parâmetros dos SIAFICs, deixa evidente que ajustes nos bancos de dados não são aconselháveis, e como não havia ferramenta sistêmica no SOF que viabilizasse tais ajustes, concluiu-se que a melhor decisão seria permanecer com tais inconsistências refletidas na contabilidade.

Com isso, sugere-se a adoção de providências por SF com relação ao registro das movimentações de créditos adicionais com vistas a prevenir a ocorrência de erros semelhantes.

¹²⁸ Art. 3º O valor total de excesso de arrecadação utilizado para cobertura do crédito adicional suplementar aberto pelo Decreto nº 62.888/2023 passa a ser de R\$ 25.708.161,20.

Art. 5º A cobertura do crédito de que trata o artigo 4º far-se-á através de recursos provenientes da seguinte dotação: [...]

Art. 6º Considerando a utilização dos recursos provenientes das dotações listadas no art. 5º, passa a não mais ser utilizado excesso de arrecadação para cobertura dos créditos adicionais suplementares abertos pelos [Decretos 62.892/2023](#), [62.891/2023](#), [62.896/2023](#) e [62.901/2023](#).

3.9.1.3. Classificação indevida de R\$ 1,15 bilhão e R\$ 1,6 bilhão, destinados a entidades prestadoras de serviços de saúde e assistência social, respectivamente, 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

Em consulta ao razão contábil e execução orçamentária de 2023, identificou-se que as despesas registradas na VDP 3.5.3.1.1.03.03 – Serviços de Assistência à Saúde guardam relação com a finalidade da despesa. São despesas referentes a Termos de Convênio e Termos de Colaboração destinados às entidades do terceiro setor para prestação de serviços na área da saúde.

Contudo, quanto à execução orçamentária, verificou-se que a ND utilizada para os empenhos é a 3.3.50.39.

Quadro 120 - Empenhos efetuados na ND 3.3.50.39 referentes a Serv. de Ass. à Saúde		Em R\$ mil
Atividade		Liquidado
Manutenção e Operação de Vigilância em Saúde		1.365
Manutenção e Operação dos Serviços de DST / AIDS		11.826
Manutenção e Operação de Unidades Educacionais - Escola Municipal de Ensino Fundamental (EMEF) ¹²⁹		1.866
Sistema Municipal de Regulação, Controle, Avaliação e Auditoria do SUS		1.133.530
Total		1.148.587

Fonte: Execução da Despesa de 2023 fornecida por Decon/SF.

O montante empenhado na ND 3.3.50.39 não condiz com o estabelecido no MCASP 9ª ed., parte I, item 4.6.2.1¹³⁰ e Nota Técnica SEI nº 54209/2022/ME do Ministério da Economia, pois as

¹²⁹ Termo de Colaboração 06/2023 – Avaliação oftalmológica aos alunos da rede municipal de ensino.

¹³⁰ 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;

despesas pertencentes à modalidade de aplicação 50 devem ser associadas com os elementos de despesa que não representem contraprestação direta em bens ou serviços.

Pelo exposto, R\$ 1,15 bilhão liquidado e lançado à VPD 3.5.3.1.1.03.03 - Serviços de Assistência à Saúde, destinados a entidades prestadoras de serviços de saúde sem finalidade lucrativa, quanto à execução orçamentária, estão indevidamente classificados na ND 3.3.50.39.

Analogamente, a conta 3.5.3.1.1.03.04 - Serviços de Assistência Social recebe lançamentos de subvenções sociais, neste caso, Serviços de Assistência Social, opção da Origem para a devida identificação das despesas dessa natureza.

Em consulta ao razão contábil e execução orçamentária de 2023, identificou-se que as despesas registradas na VPD guardam relação com a finalidade da despesa. São despesas referentes a Termos de Convênio e Termos de Colaboração destinados às entidades do terceiro setor para prestação de serviços na área de assistência social. Basicamente as despesas lançadas são realizadas pelo FMAS, FMI, FUMCAD, SMADS e SMDHC, todos envolvidos em serviços de assistência social.

Contudo, quanto à execução orçamentária, verificou-se que a ND utilizada para os empenhos é a 3.3.50.39.

Quadro 121 - Empenhos efetuados na ND 3.3.50.39. referentes a Serv. de Ass. Social		Em R\$ mil
Órgão/Fundo	Liquidado	
Fundo Municipal de Assistência Social	1.474.944	
Fundo Municipal do Idoso	3.251	
Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	23.421	
Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social	21.228	
Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania	32.692	
Total	1.555.535	

Execução da Despesa de 2023 fornecida por Decon/SF.

-
- 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.

Conforme já discorrido, o montante empenhado na ND 3.3.50.39 não condiz com o estabelecido no MCASP 9ª ed., 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.

Pelo exposto, R\$ 1,6 bilhão liquidado e lançado à VPD 3.5.3.1.1.03.04 - Serviços de Assistência Social, destinados a entidades prestadoras de serviços de assistência social, sem finalidade lucrativa, quanto à execução orçamentária, estão indevidamente classificados na ND 3.3.50.39.

4. ASPECTOS DE CONFORMIDADE

4.1. Gastos com Educação

A auditoria que subsidiou este subitem, autuada sob o número eTCM 000669/2024 e autorizada pela Ordem de Serviço 2024/00299, foi prevista no Plano Anual de Fiscalização (PAF) de 2024, tendo como objeto o Demonstrativo das Receitas e Despesas (DRD) com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) relativo ao exercício de 2023.

O Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino consta do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) 13ª edição, com efeitos aplicados a partir do exercício financeiro de 2023.

Os principais critérios aplicáveis ao referido tema são a CF/88 (arts. 165, §3º, 212 e 212-A)¹³¹, ADCT (arts. 60 e 60-A)¹³², LC 101/00, LF 4.320/64 (arts. 2º, 4º, 34, 36 e 61)¹³³, LF 9.394/96, LF 14.113/20, LF 13.935/19 (art. 1º)¹³⁴, MDF 13ª Edição, MCASP 9ª Edição, LOMSP (art. 208)¹³⁵, LM 13.245/01, LM 17.728/21, DM 61.004/22, DM 61.990/22, DM 62.975/23 e eTCM 009041/2020.

¹³¹ Art. 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. [...]

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. [...]

Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições:

¹³² Art. 60. A complementação da União referida no inciso IV do *caput* do art. 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: [...]

Art. 60-A. Os critérios de distribuição da complementação da União e dos fundos a que se refere o inciso I do *caput* do art. 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.

¹³³ Art. 2º 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. [...]

Art. 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 2º. [...]

Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil. [...]

Art. 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. [...]

Art. 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.

¹³⁴ Art. 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.

¹³⁵ 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.

4.1.1. Não foram detectadas divergências entre as receitas utilizadas e as previstas na legislação, e os valores constantes do DRD-MDE refletem as receitas registradas no Boletim da Receita

As receitas utilizadas são as previstas na legislação e não foram detectadas, nas análises da equipe, divergências entre o DRD-MDE e o Boletim das Receitas, nem chegou ao conhecimento da equipe fato que indique haver irregularidades nos valores considerados.

As receitas utilizadas são as previstas na legislação e não foram detectadas, nas análises da equipe, divergências entre o DRD-MDE e o Boletim das Receitas, nem chegou ao conhecimento da equipe fato que indique haver irregularidades nos valores considerados.

4.1.2. Houve cancelamento de restos a pagar com despesas de MDE em valores que comprometeriam o percentual mínimo constitucional do respectivo ano de inscrição sem o correspondente lançamento de tais valores no DRD-MDE de 2023

No DRD-MDE, instituído pelo Manual de Demonstrativos Fiscais (13ª edição), há uma linha que se destina ao lançamento de restos a pagar (RP), cancelados no exercício, com disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino (linha 27).

No entanto, em consulta ao SOF (e também conforme indicado nas notas que constam no DRD-MDE 2023), observa-se que foram cancelados valores inscritos em restos a pagar com MDE de anos anteriores sem que fossem efetuados os descontos relativos ao referido cancelamento na linha 27 do demonstrativo.

Há autorização para o procedimento efetuado pelo ente municipal, desde que sejam cumpridos alguns requisitos.

O primeiro requisito se relaciona com a existência de algum tipo de controle dos valores inscritos em restos a pagar (requisito este atendido, dada a existência do SOF). Ademais, os valores cancelados (e a afetação ou não dos limites constitucionais) devem ser apresentados em uma nota no demonstrativo, exigência que também foi cumprida pela Administração. O último requisito, para que não seja necessário deduzir o montante cancelado na linha 27 do DRD-MDE, é que o valor não cause impacto no limite constitucional do respectivo ano.

Conforme o próprio quadro apresentado no demonstrativo, no ano de 2021, poderiam ser cancelados, sem afetar os valores que se destinam ao cálculo do percentual constitucional, o total de R\$ 240,1 milhões inscritos em RP. No entanto, foram cancelados, no citado ano, R\$ 506,5 milhões. Com base no exposto, é necessário que a diferença entre os valores (ou seja, R\$ 266,4 milhões) seja lançado no DRD-MDE de 2023 como uma dedução.

Visando adequar os valores, foi elaborado o quadro abaixo, que contém o percentual constitucional ajustado desde o ano de 2018 até 2023, considerando os restos a pagar cancelados:

Quadro 122 - Percentual ajustado após Restos a Pagar Cancelados e Determinações TCMSP Em R\$ mil

Ano	Valor Mínimo para MDE no Ano	Valor Aplicado para Apuração do Mínimo Constitucional	Valor Aplicado Acima do Limite Constitucional	Restos a Pagar para MDE Cancelados	Percentual Ajustado de Aplicação em MDE sobre Receita de Impostos (%)
2018	9.837.358	9.863.971	26.613	5	25,1
2019	11.011.466	11.205.699	194.233	-	25,4
2020	11.357.102	11.429.958	72.856	-	25,2
2021	13.979.072	13.712.687 ¹³⁶	(266.385) ¹³⁷	506.531	24,5
2022	15.293.920	17.224.851 ¹³⁸	1.930.930 ¹³⁹	735.252	28,2
2023	16.392.708	17.467.818 ¹⁴⁰	1.075.109 ¹⁴¹	-	26,6

Fonte: Demonstrativo de Receitas e Despesas (DRD) com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Por fim, considerando que o Manual de Demonstrativos Fiscais permaneça com o entendimento anteriormente citado a respeito do cancelamento de restos a pagar com despesas destinadas a MDE, foi elaborado o quadro abaixo, que apresenta o valor máximo de RP que pode ser cancelado, a cada ano, sem comprometer o limite constitucional estabelecido:

¹³⁶ R\$ 14.219.217.742,11 - R\$ 506.530.865,17 = **R\$ 13.712.686.876,94** (peça 03, p. 05).

¹³⁷ R\$ 13.712.686.876,94 - R\$ 13.979.071.572,83 = - **R\$ 266.384.695,89** (peça 03, p. 05).

¹³⁸ R\$ 17.337.202.791,44 - R\$ 112.351.961,00 = **17.224.850.830,44**. O Acórdão, exarado no TC 003050/2023, determinou no subitem 5.1.13 que a SME realocasse o valor de R\$ 112.351.961,00 decorrente de superávit de exercício anterior do FUNDEB, no demonstrativo. Assim, o valor apresentado no quadro para o ano de 2022 já considera o referido ajuste.

¹³⁹ R\$ 17.224.850.830,44 - R\$ 15.293.920.402,14 = **R\$ 1.930.930.428,30**.

¹⁴⁰ R\$ 17.734.202.458,76 - R\$ 266.384.695,89 = **R\$ 17.467.817.762,87**.

¹⁴¹ R\$ 17.467.817.762,87 - R\$ 16.392.708.405,90 = **R\$ 1.075.109.356,97**.

Quadro 123 - Valores máximos que podem ser Cancelados com Restos a Pagar em MDE Em R\$ mil

Ano	Saldo total de Restos a Pagar com MDE no ano	Valor ajustado aplicado acima do limite Constitucional	Valor de Restos a Pagar máximo que pode ser cancelado sem comprometer o limite Constitucional
2018	-	26.608	-
2019	133	194.233	133
2020	230	72.856	230
2021	412.145	(266.385)	-
2022	1.388.014	1.195.679	1.195.679
2023	862.082	1.075.109	862.082

Fonte: Restos a pagar obtidos pelo SOF e Quadro 122 -.

4.1.3. As despesas analisadas são caracterizadas despesas com MDE ou com Educação Inclusiva

Não foram detectadas, na amostra selecionada, despesas que não sejam caracterizadas como MDE ou como Educação Inclusiva, nem chegou ao conhecimento da equipe fato que indique haver irregularidades nas despesas executadas.

4.1.4. Não foi detectada inconformidade entre o percentual mínimo previsto na legislação e o percentual atingido na aplicação de recursos do FUNDEB com pessoal constante do DRD-MDE

Não foram detectadas, nas análises da auditoria, divergências nos valores das despesas constantes do DRD-MDE na aplicação de recursos do FUNDEB com pessoal, bem como quanto ao percentual de 99,9% atingidos (visto que o percentual mínimo estabelecido é de 70,0%), nem chegou ao conhecimento da equipe fato que indique haver irregularidades nos valores considerados.

4.1.5. Não foram detectadas divergências entre as publicações dos demonstrativos e os prazos previstos nas normas.

Os demonstrativos bimestrais foram elaborados e publicados nos prazos legais.

4.1.6. Foram detectadas inconformidades entre as datas de envio dos demonstrativos ao SIOPE e o prazo previsto na lei

Três demonstrativos foram enviados fora dos prazos legais estabelecidos, conforme demonstrado no quadro abaixo:

Quadro 124 - Envio de dados relativos a 2023 para o SIOPE

Bimestre	Data do Envio	Data Limite
1º	05.04.23	30.03.23
2º	30.05.23	30.05.23
3º	27.07.23	30.07.23
4º	27.09.22	30.09.23
5º	01.12.23	30.11.23
6º	09.02.24	30.01.24

Fonte: Elaboração própria com dados do SIOPE.

Conforme o art. 38 da LF 14.113/20, a verificação do cumprimento dos percentuais de aplicação dos recursos do FUNDEB será realizada por meio de sistema mantido pelo Ministério da Educação. O § 1º do citado artigo¹⁴² estabelece o prazo de até 30 dias após o encerramento de cada bimestre para envio das informações, e que a ausência de registro das informações ocasionará a suspensão das transferências voluntárias e da contratação de operações de crédito, até que a situação seja regularizada.

Cumprir destacar que a auditoria, ao longo do exercício de 2023, realizou análises de dados bimestrais relativo aos gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Entre outras coisas, as análises demonstraram a existência de diferenças entre os valores informados pela SF no DRD-MDE e os valores informados ao FNDE pela SME, em relação ao mesmo demonstrativo, por meio do SIOPE.

A SME foi consultada a respeito da diferença apurada entre os dois balanços e se manifestou, especificamente em relação ao DRD-MDE do 4º bimestre, detalhando os principais pontos

¹⁴² Art. 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.

divergentes. Entre eles, cita-se, a título exemplificativo, que existem divergências na metodologia de alocação das despesas efetuadas pelo sistema do SIOPE em relação às considerações da SF para elaboração do balanço. Assim, tendo em vista que a auditoria não tem acesso a detalhes dos sistemas de cálculo do SIOPE, qualquer manifestação da auditoria em relação à citada divergência entre os demonstrativos restou prejudicada.

Todavia, informa-se que o TCMSP aderiu ao Acordo de Cooperação Técnica 02/17, celebrado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (ATRICON), para o desenvolvimento e a implantação do Módulo de Controle Externo (MCE), visando assegurar confiabilidade e fidedignidade dos dados declarados pelos entes federados no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE).

Nesse aspecto, o Módulo de Controle Externo (MCE) é idealizado para realizar o envio automático das informações publicadas em meio oficial (ou seja, o DRD-MDE elaborado pela SF) para comparação com os dados apresentados ao FNDE pelo ente através do SIOPE. Propõe-se, portanto, ciência à SF e à SME da existência do Acordo de Cooperação Técnica 02/17 e da necessidade da futura conciliação eletrônica dos gastos com MDE publicados no DOC bimestralmente (DRD-MDE) com a publicação efetuada no âmbito do SIOPE, para que sejam verificadas e corrigidas tais distorções nas publicações.

4.1.7. Omissão da linha 31.1.1 (salário educação) e a alocação incorreta da receita 2.7 (outras transferências) na descrição da fórmula dos cálculos das linhas 4 e 5 do DRD-MDE 2023

A análise do demonstrativo revelou algumas falhas em sua estrutura, entre elas:

- A linha 31.1.1 (salário educação) foi omitida no demonstrativo. No entanto, como o valor da linha omitida foi considerado no cálculo de total de receitas de transferência (linha 31.1), resta apenas o caráter formal do vício.
- A receita 2.7 (Outras Transferências ou Compensações Financeiras Provenientes de Impostos e Transferências Constitucionais), conforme DRD-MDE apresentado pela PMSP, integra o

cálculo do total de receitas destinadas ao FUNDEB (linha 4). No entanto, conforme modelo que consta no Manual de Demonstrativos Fiscais (13ª edição), a citada receita não deve ser computada no cálculo da linha 4, mas sim no cálculo da linha 5 (que trata do valor mínimo a ser aplicado além do valor destinado ao FUNDEB)¹⁴³. No entanto, tendo em vista que não há receitas inscritas na linha 2.7, resta apenas o caráter formal do vício.

4.1.8. Não foram detectadas divergências entre os valores incluídos como MDE (art. 212 – CF/88) e o contido no acórdão do eTCM 009041/2020

O eTCM 009041/2020 tratou do tema relacionado aos critérios de apuração do valor das compensações tarifárias destinadas ao cumprimento dos percentuais mínimos de gastos com Educação, nos termos do Destaque determinado pelo Pleno deste Tribunal, por unanimidade, quando da emissão de Parecer acerca das Contas da Prefeitura do Município de São Paulo, exercício de 2019, objetivando proporcionar instrução mais alargada da matéria, com aproveitamento do Relatório oferecido pelo Grupo de Estudos instituído no eTCM 017608/2019.

Referido Grupo de Estudos, criado pela Portaria 531/19, posteriormente alterada pela Portaria 132/20, foi instaurado para avaliar, técnica e juridicamente, a inclusão, pela Prefeitura do Município de São Paulo, das despesas relacionadas às compensações tarifárias com transporte público das redes de Ensino Fundamental estadual, federal e particular nas despesas referentes à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, bem como o cômputo dos gastos dos valores das compensações tarifárias das redes de Ensino Médio e Profissional estadual, federal e particular, nas despesas com Educação Inclusiva.

Nos autos do eTCM 009041/2020, em fase recursal:

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, pelos votos dos Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Relator, com relatório e voto, EDUARDO TUMA – Revisor, consoante declaração de voto apresentada, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI, com fulcro nos pareceres das Áreas Técnicas desta Corte, bem como nas conclusões expostas no Relatório final do Grupo de Trabalho constituído pela Portaria 531/2019, posteriormente

¹⁴³ O cálculo das linhas 04 e 05, conforme Manual de Demonstrativos Fiscais (13ª edição) em sua fl. 334, é:

4- TOTAL DESTINADO AO FUNDEB - equivalente a 20% DE ((2.1.1) + (2.2) + (2.3) + (2.4) + (2.5) + (2.7));

5- VALOR MÍNIMO A SER APLICADO ALÉM DO VALOR DESTINADO AO FUNDEB - 5% DE ((2.1.1) + (2.2) + (2.3) + (2.4) + (2.5) + (2.7)) + 25% DE ((1.1) + (1.2) + (1.3) + (1.4) + (2.1.2) + (2.6)).

alterada pela Portaria 132/2020, em julgar a questão ora posta em destaque, da seguinte maneira:

1) Limite mínimo de 25% estabelecido pelo artigo 212 da Constituição Federal: é ilegal a inclusão de despesas relacionadas às compensações tarifárias com transporte público de alunos das redes de ensino estadual, rede de ensino federal e rede de ensino particular nos gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino;

2) Limite mínimo de 31% estabelecido pela Lei Orgânica do Município de São Paulo: é legítima a inclusão de despesas referentes a compensações tarifárias com transporte público de alunos das redes de ensino estadual, federal e particular nas despesas com "Educação Inclusiva", de todos os níveis.

[...]

ACORDAM, à unanimidade, considerando a complexidade da matéria, bem como sua natureza, que envolve o direito constitucional de acesso à educação, com fundamento no artigo 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, em modular os efeitos do presente Julgado, estipulando, para tanto, regra de transição que contemple a exclusão total das despesas, no respectivo exercício, relacionadas às compensações tarifárias com transporte público de alunos das redes de ensino estadual, federal e particular, estranhos à rede municipal de ensino, em até 4 (quatro) exercícios financeiros, a partir de 2022, inclusive, à razão de, pelo menos, um quarto por ano, cumulativamente, para fins de cumprimento do limite mínimo de 25% destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, nos termos do artigo 212, "caput", da Constituição Federal. (grifos no original, pp. 8/9 da peça 93 do eTCM 009041/2020)

As compensações tarifárias que constam no DRD-MDE de 2023 para cumprimento do mínimo constitucional consideram somente os estudantes da esfera municipal e do ensino fundamental.

Os cálculos foram elaborados conforme informações solicitadas à SPTrans (processo SEI nº 6017.2022/0010262-0), sendo considerado o montante empenhado de R\$ 72,2 milhões, que contém as compensações de estudantes do município de SP, apenas do ensino fundamental, para o limite estabelecido na CF. O valor relativo às demais compensações perfaz o montante de R\$ 767,8 milhões, sendo considerado tão somente para o limite estabelecido na Lei Orgânica do Município.

4.1.9. Tanto o Decreto de abertura dos créditos adicionais como a emissão do empenho foram tempestivos e respeitaram o valor máximo permitido de 10,0% dos recursos recebidos à conta dos Fundos

O Decreto Municipal nº 62.190, de 28.02.23, trata da abertura do crédito adicional suplementar de R\$ 402,7 milhões para a SME (dos quais R\$ 336,7 milhões são relativos ao superávit do

exercício anterior). Tais créditos foram empenhados em 31.03.23 e em 28.04.23 (portanto, antes do fim do primeiro quadrimestre).

4.1.10. Sobre inscrição de empenhos em restos a pagar não processados sem que houvesse previsão de execução (aquisição, prestação de serviços, execução de obras etc.) dentro do exercício de empenhamento

A auditoria realizada no DRD-MDE de 2022¹⁴⁴ constatou o uso inadequado da caracterização, como restos a pagar não processados, de despesas que efetivamente não haviam ocorrido e não tinham previsão de execução no exercício, por tal prática onerar o orçamento corrente com despesas de exercícios futuros, ferindo o Princípio da Anualidade Orçamentária.

No atual demonstrativo, verifica-se que foi inscrito em restos a pagar com MDE o montante de R\$ 862,1 milhões, indicando que a prática constatada em anos anteriores ainda permaneceu sendo executada no exercício financeiro em exame.

Não obstante o posicionamento registrado pela Auditoria quanto à irregularidade da prática, sobreveio, a respeito, o julgamento realizado na 3.308ª Sessão Ordinária deste Tribunal de Contas do Município de São Paulo, realizada em 21.02.24, às 09h30, no Plenário do Edifício Prefeito Faria Lima (ainda não publicada até o fechamento do presente)¹⁴⁵.

Na ocasião, foi reconhecida, por maioria, a regularidade da inclusão dos restos a pagar não processados para o cômputo da aplicação do limite mínimo de gastos com MDE no exercício de 2021, sendo recomendado à SME, que até o final de 2024, adote as providências de liquidação e pagamentos dos valores registrados em Restos a Pagar não Processados até 2022, cancelando eventuais saldos não liquidados, bem como à SF que adote as medidas à inclusão de prazo e critérios no tratamento dos empenhos levados a restos a pagar.

Considerando o mérito da citada decisão, a Auditoria absteve-se de realizar testes específicos para verificar se os restos a pagar inscritos em 2023 apresentavam previsão de execução

¹⁴⁴ eTCM 014240/2022.

¹⁴⁵ Julgamento dos processos eTCM 014334/2022 e eTCM 004120/2022

(aquisição, prestação de serviços, execução de obras etc.) dentro do exercício de empenhamento.

No entanto, observando-se os valores inscritos em RP que constam no Quadro 123 - (subitem **4.1.2**), é possível concluir que há um total de R\$ 2,7 bilhões¹⁴⁶ (já incluso os valores do demonstrativo de 2023) para o exercício de 2024.

A referida decisão, embora tenha considerado as inscrições regulares, também recomendou à Administração municipal que elabore um planejamento visando a diminuição do montante de restos a pagar com MDE.

Assim, resta consignada a proposta de recomendação para que a PMSP elabore um planejamento contendo previsão para diminuição do montante de R\$ 2,7 bilhões que atualmente se encontra inscrito em restos a pagar com despesas para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

4.1.11. Considerações em relação ao determinado na 3.308ª Sessão Ordinária deste Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Foi determinado na 3.308ª Sessão Ordinária deste Tribunal de Contas do Município de São Paulo, realizada em 21.02.24, às 09h30, no Plenário do Edifício Prefeito Faria Lima (ainda não publicada até o fechamento do presente) que se apresente o resultado do atendimento ao art. 119 do ADCT, o que seria pertinente à auditoria subsidiária de gastos com educação.

A Emenda Constitucional (EC) 119/21 alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal (CF), para determinar a impossibilidade de responsabilização dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos agentes públicos desses entes federados pelo descumprimento, nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 da CF.

O art. 119 acrescido ao ADCT apresentou a seguinte previsão em seu parágrafo único:

¹⁴⁶ R\$ 133.073,76 + R\$ 230.433,97 + R\$ 412.145.448,64 + R\$ 1.388.014.497,50 + R\$ 862.082.180,78 = **R\$ 2.662.605.634,65**.

Parágrafo único. Para efeitos do disposto no *caput* deste artigo, o ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado, conforme informação registrada no sistema integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021.

No julgamento dos processos eTCM 014334/2022 e eTCM 004120/2022, realizado na 3.308ª Sessão Ordinária, em 21.02.24, foi solicitado que a Auditoria analisasse se houve essa complementação até o exercício de 2023, fazendo constar tal análise do RAF 2023.

Nos exercícios de 2020 e 2021, a diferença a menor entre o valor aplicado e o mínimo constitucional do art. 212 foi de R\$ 266,4 milhões, devido aos restos a pagar cancelados em relação ao exercício de 2021. Além desses, há um saldo de R\$ 412,1 milhões, conforme apresentado no Quadro 123 -, que, se cancelados, também reduzirão o alcance do percentual naquele período.

Ademais, o eventual cancelamento dos restos a pagar do exercício de 2020 não impacta no alcance do limite constitucional do exercício.

Quanto ao exercício de 2022, o eventual cancelamento da integralidade dos restos a pagar do exercício, conforme apresentado no Quadro 123 -, comprometeria o alcance do limite constitucional em R\$ 192,3 milhões¹⁴⁷.

Também se considerou, para fins de análise da referida compensação, a possibilidade de cancelamento da totalidade dos restos a pagar não processados de 2023.

Diante disso, tem-se a situação que segue:

Quadro 125 - Análise quanto ao cumprimento do art. 119 do ADCT da CF/88

Em R\$ mil	
Descrição	Valor
Receita Resultante de Impostos em 2023	65.570.834
Limite mínimo exigido em 2023	16.392.708
Despesas aplicadas em MDE (art. 212 da CF) em 2023, segundo publicação	17.734.202
(-) Valor não aplicado em 2021 (restos a pagar cancelados além do limite)	(266.385)
(-) Valor potencialmente não aplicado em 2020 (restos a pagar não processados inscritos no exercício que comprometeriam o alcance do limite constitucional se cancelados)	-

¹⁴⁷ R\$ 1.388.014.497,50 - R\$ 1.195.678.624,38 = **R\$ 192.335.873,12**

(-) Valor potencialmente não aplicado em 2021 (restos a pagar não processados inscritos no exercício que comprometeriam o alcance do limite constitucional se cancelados)	(412.145)
(-) Valor potencialmente não aplicado em 2022 (restos a pagar não processados inscritos no exercício que comprometeriam o alcance do limite constitucional se cancelados)	(192.336)
(-) Valor potencialmente não aplicado em 2023 (restos a pagar não processados inscritos no exercício)	(862.082)
Despesas aplicadas em MDE (art. 212 da CF) acima do limite constitucional, considerando restos a pagar não processados já cancelados além do limite em 2021 (situação atual)	1.075.109
Despesas aplicadas em MDE (art. 212 da CF) acima do limite constitucional, considerando a possibilidade de cancelamento da integralidade dos restos a pagar não processados de 2020, 2021, 2022 e 2023 (situação potencial)	(391.454)

Fonte: DRD-MDE e Auditoria.

Diante do apresentado, com base na situação atual, houve, até o momento, a complementação dos valores aplicados abaixo do limite previsto no art. 212 da CF no exercício de 2021 até o exercício financeiro de 2023.

Contudo, é necessário atentar para a execução orçamentária dos restos a pagar não processados dos exercícios de 2021, 2022 e 2023, visto que, se houver o integral cancelamento dos saldos remanescentes desses períodos, o alcance do limite constitucional poderá ser comprometido em até R\$ 391,4 milhões.

4.1.12. O percentual apurado de aplicação em MDE foi de 26,6% e em Educação Inclusiva foi de 34,9%

Das exames empreendidos pela auditoria no trabalho sobre gastos com educação, somente a questão tratada no subitem **4.1.2** deste relatório alterou os valores percentuais de aplicação em MDE e educação inclusiva.

Conforme o citado achado, os percentuais de aplicação constantes do DRD-MDE publicado devem sofrer redução de R\$ 266,4 milhões. Realizada a dedução, a aplicação do previsto no art. 212 – CF/88 (25,0%) deve ser reduzida de 27,0% (DRD-MDE publicado) para 26,6%, e do previsto no art. 208 – LOMSP (31,0%) deve ser reduzida de 35,3% (DRD-MDE publicado) para 34,9%.

Quadro 126 - Percentual de aplicação em MDE e educação inclusiva no exercício de 2023, no demonstrativo publicado e no cálculo da Auditoria Em R\$ mil

Descrição	DRD-MDE	Auditoria
Receita Resultante de Impostos	65.570.834	65.570.834
Despesas com MDE	17.734.202	17.467.818
Percentual aplicado art. 212 – CF/88 (mín. 25,0%)	27,0%	26,6%
Despesas com Educação Inclusiva	23.123.295	22.856.910
Percentual aplicado art. 208 – LOMSP (mín. 31,0%)	35,3%	34,9%

Fonte: DRD-MDE e Auditoria.

4.2. Gastos com Saúde

A Lei Complementar (LC) 141/12, que regulamenta o § 3º do artigo 198 da Constituição Federal, dispõe sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) e estabelece os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à Saúde entre os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e os recursos dos Estados destinados aos seus respectivos Municípios.

O art. 35 da LC 141/12 determina que as receitas correntes e as despesas com ASPS serão apuradas e publicadas em demonstrativo próprio, que acompanhará o RREO, devendo ser publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre conforme preconiza a LRF.

A seguir, são detalhadas as análises realizadas em relação ao cumprimento do disposto na legislação quanto aos gastos com Saúde.

4.2.1. Demonstrativo da receita

O total das receitas de impostos integrantes da base de cálculo dos gastos com ASPS, no RREO publicado em 31.01.24 e no SIOPS, referente ao 6º bimestre/23, consta R\$ 33,2 milhões a menor, em relação ao montante apurado pela Auditoria.

Quadro 127 - Receitas de impostos e transferências - comparativo: TCMSP x RREO (DOC) Em R\$ mil

Base de cálculo das receitas para fins de ASPS	Auditoria (TCMSP) (a)	RREO (DOC) (b)	Diferença (b-a)
Receita de Impostos (I)	51.390.947	51.357.710	(33.237)
Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU	14.961.256	14.961.256	-
IPTU – principal	13.507.188	13.507.188	-
IPTU - multas, juros de mora, dívida ativa e outros	1.454.068	1.454.068	-
Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis – ITBI	3.371.358	3.371.358	-
ITBI – principal	3.317.928	3.317.928	-

Base de cálculo das receitas para fins de ASPS	Auditoria (TCMSP) (a)	RREO (DOC) (b)	Diferença (b-a)
ITBI - multas, juros de mora, dívida ativa e outros	53.429	53.429	-
Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS	28.855.139	28.855.139	-
ISS – principal	27.959.922	27.959.922	-
ISS - multas, juros de mora, dívida ativa e outros encargos	895.217	895.217	-
Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF	4.203.195	4.169.957	(33.237)
Receita de Transferências Constitucionais e Legais (II)	14.159.702	14.159.702	-
Cota-parte FPM	515.979	515.979	-
Cota-parte ITR	18.047	18.047	-
Cota-parte do IPVA	4.206.496	4.206.496	-
Cota-parte do ICMS	9.364.031	9.364.031	-
Cota-parte do IPI – Exportação	55.149	55.149	-
Compensações financeiras	-	-	-
Desoneração ICMS (LC 87/96)	-	-	-
Outras	-	-	-
Total das receitas de impostos e transferências	65.550.649	65.517.412	(33.237)

Fonte: Própria. A partir dos dados do RREO (DOC de 31.01.24 - Doc. SEI 097452720) e SOF: "Boletim da Receita" (STS064R).

De acordo com os cálculos da Auditoria, com base nos registros do SOF, as receitas de impostos, que integram a base de cálculo, totalizaram R\$ 65.551,6 milhões, não coincidindo com os valores apresentados no RREO publicado no DOC de 31.01.24, de R\$ 65.517,4 milhões.

A diferença, no total R\$ 33,2 milhões, é decorrente do cômputo a menor, das receitas auferidas com o Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza Retido na Fonte (IRRF), sendo que, neste grupo, não foram consideradas no cálculo as receitas das rubricas: IRRF - capital (R\$ 8,0 milhões) e IRRF - remessa ao exterior (R\$ 25,2 milhões), em desacordo à LC 141/12.

4.2.2. Demonstrativo da despesa com ASPS

À exceção do total das despesas computadas no cálculo do mínimo, as demais informações do RREO contêm dados divergentes entre o demonstrativo emitido pela SF (DOC) e o RREO gerado no SIOPS.

Por deficiências na operacionalização do Fundo Municipal de Saúde (FMS), inexistente 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\$ 773,0 milhões.

Foram expurgadas pela auditoria despesas não executadas no Órgão 84 - FMS e na Função 10 - Saúde, totalizando R\$ 732,4 milhões.

Houve diferenças nos lançamentos no RREO - Anexo 12 (DOC) e SIOPS, na linha: Despesas Totais com Saúde Executadas com Recursos Próprios e com Recursos Transferidos de Outros Entes (despesas empenhadas), conforme abaixo:

- RREO (SF/DOC): total das despesas com recursos próprios: R\$ 20,4 bilhões;
- RREO (SIOPS): total das despesas com recursos próprios: R\$ 17,4 bilhões;
- RREO (SF/DOC): total das despesas com recursos de outros entes: R\$ 0,0;
- RREO (SIOPS): total das despesas com recursos de outros entes: R\$ 2,9 bilhões.

A LC 141/12, artigo 24¹⁴⁸, nos 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.

O cálculo adotado pela PMSP no RREO publicado considerou o total de despesas empenhadas, incluindo, portanto, os Restos a Pagar não Processados (RPNP) no total de despesas para efeitos do cálculo do mínimo constitucional. Já no SIOPS relativo ao 6º bimestre/2023, a PMSP deduziu das despesas integrantes do limite constitucional empenhadas no exercício o saldo dos RPNP em 31.12.23, R\$ 773,0 milhões.

Ocorre que não há controle de saldo de disponibilidade de caixa de contas específicas do FMS, relativas à fonte 00 (recursos próprios – Tesouro Municipal), impossibilitando o confronto, ao final do exercício, com os valores dos RPNP. Assim, estes foram deduzidos do cálculo das despesas pela Auditoria.

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:

¹⁴⁸ [...] 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)

- 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).

Da análise, segundo os critérios acima elencados, verificou-se que, no exercício de 2023, as despesas foram corretamente classificadas como ASPS, para fins de atendimento ao gasto mínimo constitucional obrigatório, exceto quanto à seguinte dotação orçamentária: 28.13.09.271.3004.6824.319113.00, com montante empenhado, liquidado e pago de R\$ 732,4 milhões, na posição de 31.12.23.

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, ou seja, não foi executada na “Função 10 - Saúde”, em desacordo aos incisos I a XII do artigo 3º, da LC 141/12, e às instruções contidas no MDF¹⁴⁹, 13ª edição (2023). Em acréscimo, o gasto não foi executado diretamente 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), 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, porém, alocados em atividade alheia ao setor, situação na qual o gasto não é considerado como ASPS, conforme dispõe o inciso II, do artigo 4º, da LC 141/12.

¹⁴⁹ Item 03.12.02.01 do MDF (2023), página 405:

Assim, para serem consideradas ASPS, as ações devem estar disponíveis, de forma gratuita, a toda a população; **deverão ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde**; devem estar incluídas no plano de saúde e executadas na função saúde; devendo ser aprovadas pelo Conselho de Saúde e ser de responsabilidade do setor saúde. (Grifo no original)

4.2.3. Receitas adicionais para o financiamento da Saúde não computadas no cálculo do mínimo

Houve divergências no cômputo do total das Receitas Adicionais para o Financiamento da Saúde Não Computadas no Cálculo do Mínimo, para fins de ASPS, em R\$ 1,05 bilhão, entre o RREO publicado no DOC e os dados homologados no SIOPS.

Além das receitas consideradas para o cálculo do mínimo constitucional, especificadas na Lei 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.

Assim, situação análoga às receitas que entram na base de cálculo para fins de ASPS, detectamos que os montantes das receitas adicionais são divergentes entre o demonstrativo publicado no DOC de 31.01.24, de competência da SF, e o RREO homologado no SIOPS, de responsabilidade da SMS, conforme abaixo:

- RREO (SF/DOC): total das receitas adicionais: R\$ 2,90 bilhões;
- RREO (SIOPS): total das receitas adicionais: R\$ 3,95 bilhões.

Os valores são divergentes em todas as linhas do grupo, perfazendo R\$ 1,05 bilhão. Tal situação não deveria ocorrer, pois o layout do demonstrativo, a metodologia de cálculo e os critérios de apuração das receitas no RREO são iguais para ambos, definidos na LC 141/12.

4.2.4. Despesas não computadas no cálculo do mínimo constitucional

De forma análoga ao apontamento no subitem **4.2.2** (gastos em ASPS), as despesas não consideradas como ASPS apresentam valores divergentes, no total de R\$ 111,3 milhões, entre o RREO - DOC e o SIOPS.

As despesas não consideradas ASPS devem ser elencadas e classificadas no RREO, por subfunção e categoria econômica.

Em geral, as despesas não computadas no cálculo do mínimo constitucional 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. Na maior parte, tais dispêndios são executados com recursos federais e estaduais, através de repasses dos Fundos nacional e estadual de Saúde, respectivamente, direcionados ao FMS.

4.2.5. Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde – SIOPS

O SIOPS, previsto no § 1º do artigo 39 da LC 141/12, Decreto Federal 7.827/12 e no Capítulo VIII do Título VII da Portaria de Consolidação 01/17 (MS), é um sistema que disponibiliza informações sobre despesas em saúde, de uso obrigatórios a todos os entes da federação.

Assim, os dados são transmitidos para o SIOPS, via internet, e geram indicadores e relatórios de forma automática, entre eles o Anexo 12 do RREO (Gastos com ASPS), evidenciando o percentual de recursos próprios aplicados em ações e serviços públicos de saúde (ASPS).

O SIOPS, sendo o meio oficial para apuração, pelos entes, dos gastos com Saúde, está previsto na LC 141/12, possuindo as seguintes características:

- as informações prestadas pelo gestor de saúde possuem natureza declaratória;
- alimentação bimestral e obrigatória das informações, conforme a LC 141/12;
- gera a emissão automática e oficial do Anexo 12 do RREO (ASPS);
- permite o cadastramento de vários perfis, inclusive para auditores dos Tribunais de Contas, através do Módulo de Controle Externo (MCE);
- é acessado através de certificado digital, o que garante maior segurança às informações prestadas;
- permite o controle das obrigações dos federados, para fins de aplicação de penalidades, em caso de descumprimentos às normas;
- o sistema vem sendo aprimorado para que todas as rubricas de receitas e despesas, bem como as fontes de recursos, conforme a Portaria STN 710/21, estejam aderentes àquelas

utilizadas no envio da Matriz de Saldo Contábeis (MSC), ferramenta que permite a consolidação das contas públicas nacionais, através do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI).

4.2.6. Situação Contábil do Fundo Municipal de Saúde (FMS)

O Fundo Municipal de Saúde não foi corretamente implementado e não possui efetivo controle das suas disponibilidades, contrariando o disposto na LM 13.563/03 e DM 44.031/03, na LC 141/12, na LC 101/00 e no MDF 13ª edição (2023).

O Fundo Municipal de Saúde (FMS) é elemento constitutivo do SUS e sua implementação está prevista no artigo 14 da LC 141/12, que dispõe que o Fundo de Saúde constituir-se-á em unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados às ASPS. No Município de São Paulo, a LM 13.563/03 e o DM 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. Sendo 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 subitem **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 31.12.23, 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 (15,0%), há o risco de os gastos com ASPS ficarem abaixo desse percentual, no caso de deduções por

glosas de valores, por registros indevidos.

Assim, 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.

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 13.563/03¹⁵⁰, 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 Municipal desde o exercício de 2004¹⁵¹.

4.2.7. Apuração do percentual de aplicação em Saúde

Os gastos com Saúde, consideradas as despesas empenhadas no exercício de 2023, correspondem a 23,3% das receitas que compõem a base de cálculo, estando, portanto, acima do mínimo exigido de 15,0%. O quadro a seguir apresenta o detalhamento da apuração do percentual de gastos com Ações e Serviços de Saúde (ASPS).

Quadro 128 - Cálculo do percentual com Ações e Serviços de Saúde (ASPS)		Em R\$ mil
Descrição	Despesas Empenhadas	
Despesas totais executadas na "Função 10 - Saúde" (RREO)	20.322.787	
(-) Despesas na "Função 10 - Saúde" não computadas como ASPS (RREO)	(3.551.083)	
(-) Despesas excluídas do câmputo pela auditoria: não executadas na Função 10 - Saúde	(732.367)	
(-) Despesas excluídas do câmputo pela auditoria: Restos a Pagar Não Processados Inscritos sem demonstração de disponibilidade financeira nas contas do FMS	(772.973)	
Despesas com ASPS - artigos 2º e 3º - LC 141/12 (A)	15.266.365	
Total de receitas realizadas (SOF) - artigo 7º - LC 141/12 – cálculo da auditoria (B)	65.550.649	
% Aplicação em ASPS no exercício de 2021: (A) / (B) = (C)	23,3%	
% Mínimo obrigatório de gastos em ASPS - artigo 7º da LC 141/12 (D)	15,0%	
Montante mínimo obrigatório de gastos em ASPS (B) * (D) = (E)	9.832.597	
(=) Montante aplicado em ASPS acima do % mínimo obrigatório (A) – (E)	5.433.768	

Fonte: SF (RREO - DOC de 31.01.24 - Doc. SEI 097452720), SMS (SIOPS) e SOF.

¹⁵⁰ § 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.

¹⁵¹ 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".

O percentual aplicado em Ações e Serviços de Saúde (ASPS) apresentou variação entre o RREO publicado no Diário Oficial (25,6%), e o informado no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde - SIOPS (24,4%), sendo, respectivamente, 2,3% e 1,1% superiores ao percentual apurado pela Auditoria.

Quadro 129 - Despesas que compõem o percentual mínimo de aplicação em ASPS Em R\$ mil

TCMSP	RREO - SF (DOC)	RREO - SIOPS
15.266.365	16.771.704	15.998.732

Fonte: DOC 31.01.24 (doc. SEI 097452720) e SIOPS: dados homologados em 31.01.24.

Quadro 130 - Percentual mínimo apurado em ASPS

TCMSP	RREO - SF (DOC)	RREO - SIOPS
23,3%	25,6%	24,4%

Fonte: RREO / 6º bimestre: DOC 31.01.24 - doc. SEI 097452720; e RREO / 6º bimestre: SIOPS, dados homologados em 31.01.24.

4.3. Créditos Adicionais

O orçamento anual pode sofrer modificações por meio da abertura de créditos adicionais, que consistem em autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Segundo preceitua o artigo 41 da Lei Federal 4.320/64¹⁵², os créditos adicionais são classificados em suplementares, especiais e extraordinários. Os artigos 7º a 10 da Lei Municipal 17.876/22 (LOA 2023), bem como os artigos 42 e 43 da Lei Municipal 17.839/22 (Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2023), também dispõem sobre a autorização para abertura de créditos adicionais suplementares para o exercício de 2023.

O orçamento do Poder executivo para 2023 foi inicialmente fixado em R\$ 95,9 bilhões.

4.3.1. Atendimento aos limites para abertura de Créditos Adicionais

A abertura de créditos adicionais suplementares observou o limite consolidado (10%) previsto na Lei Municipal 17.839/22¹⁵³.

¹⁵² I – suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

II – especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

III – extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

¹⁵³ 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, para a Administração Direta, Indireta e seus Fundos Especiais, devidamente justificados, até o limite de 10% (dez por cento) do total da despesa fixada nesta Lei, nos termos do que dispõem a Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, e o art. 42 da Lei Municipal nº 17.839, de 20 de julho de 2022.

Para o cálculo dos referidos limites, foram excluídas as situações especificadas no artigo 42 da LDO 2023¹⁵⁴.

Quadro 131 - Cumprimento do limite para o Poder Executivo em 2023

Em R\$ mil

Discriminação	Análise do Limite
Despesa fixada consolidada geral para o exercício (a)	95.880.811
(x) % Limite previsto (art. 7º LOA 2023)	10%
(=) Valor limite	9.588.081
Suplementações no período	33.926.957
(-) Exclusões autorizadas no § 4º do art. 42 da LDO 2023	30.290.832
(=) Montante que onerou o limite (b)	3.636.126
Percentual onerado (b/a)	3,79%

Fonte: SOF e Relatórios Internos da PMSP (SUPOM/SF).

Observa-se que os créditos adicionais abertos pelo Poder Executivo alcançaram um percentual de 3,79% sobre a despesa fixada para 2023, portanto, atendendo ao art. 7º da LOA 2023.

Cabe destacar que, nessa análise, não estão incluídas as suplementações por superavit financeiro e por excesso de arrecadação, pois representam outras fontes de recursos e não estão incluídos no valor do orçamento inicial R\$ 95,9 bilhões (limitado a 10%).

Cumprir salientar ainda que, conforme já explicitado no subitem **2.1.3.1**, a amplitude das exclusões especificadas no artigo 42 da LDO 2023 acaba por eliminar, na prática, a efetividade do referido limite.

Note-se, por oportuno, que as exclusões permitidas na LDO 2023 envolvem, além das despesas com pessoal, as funções mais representativas do Município: Educação, Saúde, Habitação e Transporte.

¹⁵⁴ Art. 42, § 2º Sem prejuízo do disposto no caput, fica o Poder Executivo autorizado a transpor, remanejar, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na lei orçamentária e em créditos adicionais.

§ 3º O remanejamento de recursos entre despesas de mesmo grupo alocadas em atividades, projetos e operações especiais de um mesmo programa não onera o limite estabelecido no caput deste artigo.

§ 4º: Ficam excluídos do limite estabelecido no caput deste artigo 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. 41 desta Lei.

A partir do quadro anterior, é possível constatar que as movimentações de créditos adicionais (R\$ 33,9 bilhões) no período, desconsiderando as exclusões autorizadas na LDO, representaram 35,9% da despesa fixada no orçamento; isto é, extrapolam o limite de 10% indicado na LOA.

Constatou-se, por fim, que os créditos adicionais abertos por ato próprio das entidades da Administração Indireta apresentaram os limites legais onerados abaixo do estabelecido de 10%, em cumprimento ao determinado no artigo 12 da Lei Municipal 17.876/22¹⁵⁵.

4.3.2. Controle do superavit financeiro realizado de forma manual, atrelado à conta bancária de determinada fonte e órgão

O superavit financeiro (diferença entre ativo e passivo financeiro) constitui uma das fontes de recursos disponíveis para a abertura de créditos adicionais no exercício subsequente, conforme estabelecido no art. 43 da Lei Federal 4.320/64¹⁵⁶.

O valor total do superavit financeiro deverá ser segregado por fontes de recursos, conforme preceitua o parágrafo único do art. 8º e do art. 50, inciso I da LRF¹⁵⁷.

No exercício de 2023, foram abertos créditos adicionais, no Poder Executivo, incluindo a Administração Indireta, no montante de R\$ 12 bilhões, os quais tiveram como fonte o Superavit Financeiro de 2022 recalculado pela Auditoria no subitem 3.4 do RAF 2022 (eTCM 003050/2023), que foi de R\$ 19,6 bilhões.

Constatou-se que a SUTEM analisou os recursos financeiros existentes em 31.12.22, considerando o relatório gerencial de DEFIN/SUTEM/SF¹⁵⁸ e os saldos das obrigações

¹⁵⁵ Art. 9º. As entidades da Administração Indireta ficam autorizadas a, por ato próprio, abrir créditos adicionais suplementares em suas dotações, até o limite de 10% (dez por cento), calculado sobre o total da despesa fixada para cada uma delas nos termos do disposto no art. 4º desta Lei.

¹⁵⁶ Lei Federal 4.320/64, art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superavit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; [...]

§ 2º Entende-se por superavit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

¹⁵⁷ Art. 8º. [...] Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes: I – a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

¹⁵⁸ Relatório Posição de Conta Corrente por Fonte em 31.12.22, que contém ajustes extracontábeis da competência da Receita realizados ao longo do ano nos saldos de cada conta corrente, fora do sistema SOF.

existentes, como os Restos a Pagar. Outrossim, verificou-se a utilização de controles em planilha Excel de todos os créditos adicionais abertos, para acompanhamento do saldo disponível para abertura de possíveis novos créditos adicionais.

Conclui-se que, no exercício de 2023, o controle do superavit financeiro permaneceu sendo realizado de forma manual, atrelado à conta bancária de determinada fonte e órgão, por meio de planilha Excel. Não obstante as informações prestadas pela SUTEM acerca das melhorias que vem sendo implementadas, por meio da publicação, em 2023, de uma ordem interna e de uma portaria relativas aos procedimentos de controle do superávit financeiro, para maior segurança, a sistemática de controle manual se manteve em 2023.

Desde o Relatório Anual de Fiscalização das contas do Executivo do exercício de 2019¹⁵⁹, essa sistemática de ajustes nas disponibilidades vem sendo apontada pela Auditoria como inadequada.

Reitera-se que a apuração do superavit financeiro por fontes por meio do relatório gerencial de DEFIN/SUTEM/SF, de forma extracontábil, não constitui documentação de suporte adequada para garantir a existência de recursos disponíveis para abertura de créditos adicionais por superavit financeiro, para fins de cumprimento do disposto no art. 43 da Lei 4.320/64.

Cumprir destacar que, em 2024, o controle do superávit financeiro se dará pelo Relatório de Acompanhamento da Disponibilidade por Fonte de Recurso (DDR), com eventuais conciliações com o método anterior.

No entanto, até a efetivação e verificação da mudança, reitera-se a Determinação de Exercício Anterior nº 611 do Diálogo/TCMSP.

¹⁵⁹ 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.

4.3.3. Créditos adicionais abertos por excesso de arrecadação suportados por arrecadação de receitas suficientes

O excesso de arrecadação é uma das formas disponíveis para a abertura de créditos adicionais previstas na Lei Federal 4.320/64.

No exercício de 2023, foi apurado o valor de R\$ 8,6 bilhões de excesso de arrecadação, referente ao Poder Executivo. Foram abertos o total de R\$ 5,2 bilhões de Créditos Adicionais por excesso de arrecadação, conforme apresentado no Balancete Contábil e nos relatórios fornecidos por SUPOM.

Por meio de análise amostral representativa de 86% do valor total dos créditos adicionais abertos por excesso de arrecadação, concluiu-se que tais créditos adicionais abertos, no âmbito de cada fonte de recursos (nova tabela), estão suportados por arrecadações acima das previsões.

No entanto, cumpre salientar que a contabilidade ainda não utiliza no descritivo das contas contábeis no SOF a nova tabela de fontes estabelecida pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o que prejudica a análise de todos os créditos adicionais de forma individualizada.

O Quadro a seguir compara o valor dos créditos adicionais abertos tendo como origem o excesso de arrecadação registrados no Balancete Contábil do Poder Executivo em 31.12.23 com os relatórios enviados por SUPOM.

Quadro 132 - Créditos abertos por excesso de arrecadação (Balancete) x Relatório SUPOM Em R\$ mil

Fontes	Valor de excesso de arrecadação contabilizado	Créditos abertos	Diferença
Fonte 00	3.004.191	2.953.166	51.025
Fonte 02	151.349	151.349	-
Fonte 03	81.440	81.440	-
Fonte 05	2.630	2.630	-
Fonte 08	386.762	386.762	-
Fonte 09	243.858	243.858	-
Fonte 10	5.503	5.503	-
Fonte 20	1.351.318	1.351.318	-
Total	5.227.051	5.176.026	51.025

Fonte: Balancete Contábil e Relatório encaminhado por SUPOM.

A diferença de R\$ 51,0 milhões entre a contabilidade e o valor do excesso de arrecadação informado por SUPOM se refere à manutenção do registro contábil como excesso de arrecadação após as alterações decorrentes dos arts. 3º, 5º e 6º do Decreto Municipal 62.980/23, que mudaram a cobertura dos créditos, conforme relatado no subitem **3.9.1.2**.

Conforme alegado por SUTEM, o valor não foi objeto de ajuste contábil ainda dentro do exercício de 2023, o que fez com que o total contabilizado no Poder executivo como excesso de arrecadação ficasse a maior.

4.4. Transferências Especiais

A Emenda Constitucional (EC) nº 105 de 2019 acrescentou o art. 166-A à Constituição Federal e definiu que as emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual da União poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de: transferência especial (também denominada de “Emenda Pix”); ou transferência com finalidade definida.

Na transferência com finalidade definida, os recursos serão vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar e aplicados nas áreas de competência constitucional da União. A classificação das receitas decorrentes dessas transferências, por natureza da receita e fonte de recursos, deve observar a forma de transferência definida pela União.

Na transferência especial, 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.

No que se refere à transferência especial, no Acórdão nº 518-2023 TCU - TC 032.080-2021-2, o TCU definiu que a fiscalização sobre a regularidade das despesas efetuadas na aplicação de recursos obtidos por meio de transferência especial pelo ente federado é de competência do sistema de controle local, incluindo o respectivo tribunal de contas.

Nesse sentido, o TCMSP realizou testes voltados ao levantamento de eventuais valores recebidos com base no mencionado dispositivo constitucional no exercício financeiro de 2023, bem como para averiguar o seu uso em conformidade com o marco regulatório vigente.

Foram identificadas, no site do Tesouro Nacional, as informações dos repasses das transferências especiais (“Emendas Pix”) decorrentes de emendas individuais ao Município de São Paulo em 31.12.23, conforme quadro a seguir:

Quadro 133 - Transferências especiais (“Emendas Pix”) decorrentes de emendas parlamentares Em R\$ mil

Mês / Ordem Bancária	Despesas Correntes	Despesas de Capital	Valor
Março		2.739	2.739
170860000012023OB800230		250	250
170860000012023OB802453	-	150	150
170860000012023OB804466	-	710	710
170860000012023OB804555	-	430	430
170860000012023OB805032	-	1.200	1.200
Agosto	6.911	11.101	18.012
170860000012023OB806944	-	1.600	1.600
170860000012023OB806946	-	2.250	2.250
170860000012023OB807018	-	2.950	2.950
170860000012023OB807221	-	275	275
170860000012023OB807233	3.911	-	3.911
170860000012023OB807437	-	400	400
170860000012023OB807675	-	3.326	3.326
170860000012023OB808161	-	300	300
170860000012023OB808489	3.000	-	3.000
Outubro	89	1.725	1.814
170860000012023OB810226	-	225	225
170860000012023OB810402	89	-	89
170860000012023OB810481	-	500	500
170860000012023OB810611	-	1.000	1.000
Dezembro	-	604	604
170860000012023OB813436	-	104	104
170860000012023OB816042	-	500	500
Total Geral	7.000	16.170	23.170

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (<https://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/emendas-parlamentares-individuais-e-de-bancada>). Atualização: 22 de fevereiro de 2024, 11:55.

Assim sendo, foram realizadas transferências especiais (“Emendas Pix”) no valor total de R\$ 23,2 milhões ao Município de São Paulo até a data base 31.12.23, sendo R\$ 7 milhões de transferências correntes e R\$ 16,2 milhões de transferências de capital.

4.4.1. Os valores que ingressam nas contas centralizadoras são apropriados na receita extraorçamentária e classificados no passivo como "Créditos a Regularizar", sendo posteriormente efetuadas as reclassificações para as respectivas rubricas de receitas específicas vinculadas às contas correntes de destino. Os registros de partes dos ingressos decorrentes de transferências especiais (“Emendas Pix”) se encontram pendentes de regularização

A Lei Federal 4.320/64 define, no inciso I do art. 35, o regime de arrecadação para registro da receita orçamentária. Segundo o MCASP 9ª ed. (Parte I, subitem 3.5.3), a etapa da arrecadação corresponde à entrega dos recursos devidos ao Tesouro pelos contribuintes ou devedores, por meio dos agentes arrecadadores ou instituições financeiras autorizadas pelo ente. O MCASP enfatiza, no item destacado, que pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas, o que representa a adoção do regime de caixa para o ingresso das receitas públicas.

A Nota Recomendatória Atricon 01/22, por sua vez, estabelece que o registro da receita de transferência especial deve ser conforme a classificação definida pelo órgão central do Sistema de Contabilidade Federal.

Assim, o órgão recebedor (Município de São Paulo) deveria registrar orçamentariamente, em 2023, o valor de R\$ 7 milhões como receita corrente e R\$ 16,2 milhões como receita de capital, na modalidade “transferências” de acordo com a origem determinada pela União.

No exercício financeiro de 2022, foi criada natureza de receita específica no Ementário de Receitas, para os recursos decorrentes de “transferências especiais” oriundas da União, conforme as naturezas nos códigos indicados a seguir:

1.7.1.9.57.0.0 – “Transferência Especial da União”, para as transferências correntes; e

2.4.1.9.51.0.0 – “Transferência Especial da União”, para as transferências de capital.

Ao analisar o Boletim da Receita de dezembro/2023, não foi identificado o lançamento da receita no código 1.7.1.9.57.0.0 – “Transferência Especial da União”, para as transferências correntes, o que significa que o registro orçamentário não foi feito no período de apropriação adequado.

Em relação ao código 2.4.1.9.51.0.0 – “Transferência Especial da União”, para as transferências de capital, detectou-se um lançamento de R\$ 734,9 mil, uma diferença de R\$ 15,4 milhões em relação ao total identificado repassado pela União. O valor da receita registrado representa apenas 3,17%¹⁶⁰ do repasse total da União no exercício.

Nesses termos, verifica-se que os lançamentos da receita estão parcialmente registrados, de modo que há uma dificuldade de realizar o registro da receita no período apropriado, de acordo com o inciso I do art. 35 da Lei Federal 4.320/64.

Segundo informações obtidas junto à Defin/Sutem, para controle das receitas, os valores que entram nas contas centralizadoras são apropriados na receita extraorçamentaria e classificados no passivo “Créditos a Regularizar” (2.1.8.8.1.04.01.01.016.000.000.000.000), ficando registradas até regularização posterior.

Assim que os valores são transferidos para conta específica, efetuam-se as reclassificações para as respectivas rubricas de receitas específicas vinculadas às contas correntes de destino. Mensalmente, atualiza-se a planilha de controle, com as movimentações ocorridas nas contas centralizadoras.

Ao proceder dessa forma, os recursos recebidos e já disponíveis para execução orçamentária ultrapassam o exercício financeiro das receitas nele arrecadadas, o que vai de encontro ao inciso I do art. 35 da Lei Federal 4.320/64, que estabelece o regime de caixa para o ingresso das receitas públicas.

Cabe acrescentar que, em 2023, foi identificada a saída de recursos de apenas R\$ 590,3 mil, direcionados para investimentos em Esporte e Lazer, nas fontes de recursos identificadas pela

¹⁶⁰ $(734.932,00 / 23.169.896,00) * 100 = 3,17\%$.

PMSP e relacionadas às transferências especiais (“Emendas Pix”), representando apenas 2,5%¹⁶¹ quando comparado ao total recebido no exercício.

Nesse contexto, observou-se que apesar do recurso ser transferido de forma mais célere da União para o Município, a quantidade de procedimentos administrativos para aplicação dos recursos não acompanha a dinâmica das transferências financeiras, culminando em recursos não aplicados no exercício.

Por fim, restou constatado, com base nos documentos encaminhados, que os recursos estão na conta bancária centralizadora 19.767-X da PMSP, permanecendo tais recursos em contas de investimentos para percepção de rendimentos até definição do seu destino.

4.4.2. O plano de aplicação dos recursos oriundos de transferências especiais (“Emendas Pix”) previsto na legislação federal não foi identificado no Portal de Transparência da PMSP

O art. 81, § 2º, inciso II da Lei Federal 14.436/22 (LDO para 2023) estabeleceu o seguinte:

Art. 81. O beneficiário das emendas individuais impositivas previstas no art. 166-A da Constituição deverá indicar na Plataforma +Brasil, para o depósito e a movimentação do conjunto dos recursos oriundos de transferências especiais de que trata o inciso I do caput do referido artigo, a agência bancária da instituição financeira oficial em que será aberta conta corrente específica.

[...]

§ 2º **Serão adotados os seguintes procedimentos na execução orçamentária e financeira das transferências especiais a que se refere o inciso I do caput do art. 166-A da Constituição:**

[...]

II - o Poder Executivo do ente beneficiado **deverá** comunicar ao respectivo Poder Legislativo, **no prazo de trinta dias, o valor do recurso recebido e o respectivo plano de aplicação**, do que **dará ampla publicidade**. (grifos nossos)

Assim, a partir do recebimento do recurso, deverá o Poder Executivo comunicar ao respectivo Poder Legislativo a respeito dos recursos recebidos, além de formalizar o respectivo plano de aplicação, dando ampla publicidade do documento.

¹⁶¹ $(590.309,39 / 23.169.896,00) * 100 = 2,5\%$.

O encaminhamento do referido plano de aplicação ao Legislativo tem por objetivo a avaliação da proposta em âmbito local, a discussão das prioridades do governo e, por fim, possibilitar as devidas fiscalizações posteriormente.

Em outras palavras, busca o legislador federal ampliar de forma expressa e categórica os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal que estabelecem a responsabilidade da gestão planejada e transparente, possibilitando assim o devido controle social dos recursos provenientes dos parlamentares.

Nesse contexto, as transferências especiais (“Emendas Pix”) repassadas ao Município de São Paulo, no valor total de R\$ 23,2 milhões, deveriam ser formalizadas em documento de aplicação e sua publicidade ser ampla para o devido controle social.

Ao analisar o site da Transparência da PMSP¹⁶², não foi identificado o referido plano de aplicação dos recursos provenientes das transferências especiais (“Emendas Pix”), o que fragiliza a transparência e o controle social, em desarmonia com o marco regulatório vigente.

Assim sendo, mostra-se indispensável a elaboração do plano de aplicação das transferências especiais (“Emendas Pix”) previsto na legislação federal e sua divulgação continuada no Portal da Transparência, com as seguintes informações fundamentais: ano/número da emenda, política pública indicada pelo parlamentar, valor destinado pelo parlamentar e execução orçamentária.

4.5. Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (SIAFIC)

O Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira¹⁶³ (SIAFIC) utilizado pelo Município de São Paulo é o Sistema de Orçamento e Finanças (SOF), que é o sistema de execução orçamentária, financeira e contábil utilizado por todos os órgãos, entidades

¹⁶² Disponível em <http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em 22.02.24.

¹⁶³ O SIAFIC corresponde à solução de tecnologia da informação mantida e gerenciada pelo Poder Executivo, incluídos os módulos complementares, as ferramentas e as informações dela derivados, utilizada por todos os Poderes e órgãos referidos no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000, incluídas as defensorias públicas de cada ente federativo, resguardada a autonomia, e tem a finalidade de registrar os atos e fatos relacionados com a administração orçamentária, financeira e patrimonial.

e Poderes integrantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) do Município. A Secretaria da Fazenda é responsável por sua gestão.¹⁶⁴

Em relação ao sistema SOF, a novidade em 2023 foi a adoção da nova plataforma NSOF, que está recebendo funcionalidades/módulos do SOF antigo. De acordo com a Prodam, a previsão de desativar o SOF atual é em agosto de 2025.

O NSOF tem como objetivo facilitar o processo de comunicação com os bancos (sistema CAB), permitir maior liberdade para definição de layout de tabelas, garantir mais agilidade na consulta e segurança dos registros orçamentários, contábeis e financeiros.

4.5.1. O SOF não atende aos requisitos mínimos de qualidade estabelecidos pelo Decreto Federal 10.540/20

A União definiu no Decreto Federal 10.540/20 o padrão mínimo de qualidade do SIAFIC e todos os entes federativos deverão observar o referido decreto.

Na verificação do status de implementação dos requisitos estabelecidos pelo Decreto Federal pela PMSP no sistema SOF ao final de 2023, constatou-se que a maioria está em fase de estudo por parte de Decon/SF ou em andamento, com o respectivo processo SEI embasando a situação.

Entre as deficiências destacam-se:

- Com base no relatório do sistema SOF que registra a data definitiva dos fechamentos mensais, constatou-se que, para o mês de dezembro/23, houve mais de uma data de fechamento contábil, culminando em registros após o balancete encerrado na data prevista no art. 6º, caput, inciso I, do Decreto federal 10.540/20¹⁶⁵, o que infringe o § 1º do referido Decreto e art. 11, §1º da Portaria MF 548/10.

¹⁶⁴ Art 1º do Decreto Municipal 52.078/11.

¹⁶⁵ Art. 6º Para fins do cumprimento dos prazos estabelecidos em lei com vistas à divulgação das demonstrações contábeis, ao envio das informações e dos dados contábeis, orçamentários e fiscais de que trata o [§ 2º do art. 48](#) e o [art. 51 da Lei Complementar nº 101, de 2000](#), e à divulgação dos relatórios de que tratam o [§ 3º do art. 165 da Constituição](#) e o [§ 2º do art. 55 da referida Lei Complementar](#), o SIAfic ficará disponível até:

I - o vigésimo quinto dia do mês, para os registros necessários à elaboração dos balancetes relativos ao mês imediatamente anterior; [...]

§ 1º O SIAfic deverá impedir registros contábeis após o balancete encerrado nas datas previstas no **caput**.

- No subitem **3.4.6.1.8** foi mencionado que a folha de pessoal é paga sem execução orçamentária, com posterior processamento da respectiva nota de empenho, revelando infringência aos arts. 60 e 62 da Lei 4.320/64. Quando a nota de empenho é emitida, o registro é feito no sistema SOF de forma retroativa com a data em que ocorreu o pagamento, de forma indevida, pois a data correta seria a data do processamento da nota de empenho. Tal dinâmica fragiliza o controle interno e prejudica a transparência da execução orçamentária e financeira, em infringência ao art. 48, §1º, inciso I da LRF, bem como às características qualitativas da informação contábil “representação fidedigna” e “tempestividade”, conforme subitens 3.10 e 3.19 da NBC TSP EC, além de comprometer a integridade, confiabilidade e auditabilidade da informação gerada, o que facilita a manipulação de dados, em desacordo com o disposto no art. 9º, caput, inciso II do Decreto Federal 10.540/20.

O Decon/SF reconhece a infringência de que não foram implementados os requisitos mínimos de qualidade no sistema SOF no prazo definido pelo anexo do Decreto Federal 10.540/20.

Diante da ratificação pela Origem, torna-se necessário que adote medidas que promovam a implementação dos requisitos mínimos de qualidade no sistema SOF para atendimento ao disposto no Decreto Federal 10.540/20.

4.6. Fontes de Recursos

Denomina-se Fonte de Recurso cada agrupamento de receitas que possui as mesmas normas de aplicação. A fonte, nesse contexto, é instrumento de gestão da receita e da despesa ao mesmo tempo, pois tem como objetivo assegurar que determinadas receitas sejam direcionadas para financiar atividades (despesas) governamentais em conformidade com as leis que regem o tema¹⁶⁶.

A classificação por fontes ou destinações de recursos objetiva agrupar receitas que possuam as mesmas normas de aplicação na despesa e garantir o atendimento ao parágrafo único do art. 8º da LRF¹⁶⁷.

¹⁶⁶ Subitem 5.1 Parte I do MCASP 9ª ed.

¹⁶⁷ Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. (Vide Decreto nº 4.959, de 2004) (Vide Decreto nº 5.356, de 2005)

No sistema SOF, havia apenas 18 fontes de recursos, mas, a partir de 2023, a PMSP passou a contabilizar mais de 700 fontes em razão da alteração da estrutura por fontes de recursos prevista pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

A codificação completa das fontes da PMSP está em conformidade com a estrutura divulgada pelas Portaria STN/SOF 20/2021 e Portaria STN 710/21.

4.6.1. Não há o detalhamento das contas contábeis do disponível por fontes de recursos, infringindo o subitem 5.2 do MCASP 9ª ed. e portarias STN/SOF 20/21 e STN 710/21

Segundo o MCASP, no momento da arrecadação, a fonte de recursos deverá ser informada no registro da realização da receita orçamentária, no registro do ingresso dos recursos financeiros no ativo financeiro e em contas de controle da Disponibilidade por Destinação de Recursos – DDR¹⁶⁸.

Os valores arrecadados foram registrados na nova estrutura por fontes de recursos nas contas relacionadas com a receita orçamentária e com as contas de controle da DDR.

Entretanto, no exame do ativo financeiro em 31.12.23, verificou-se que o disponível da PMSP não está segregado por fontes, conforme preconiza o subitem 5.2¹⁶⁹ do MCASP 9ª ed., que dispõe que deve ser informado no registro do ativo financeiro as fontes de recursos, e às portarias STN/SOF 20/21 e STN 710/21, que estabelecem o novo padrão de fontes.

Tal fato também dificulta a análise do cumprimento dos arts. 8º e 50 da LRF quanto à identificação e ao acompanhamento da utilização dos recursos vinculados.

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.

¹⁶⁸ Subitem 5.2 Parte I do MCASP 9ª ed.

¹⁶⁹ 5.2 UTILIZAÇÃO DA FONTE OU DESTINAÇÃO DE RECURSOS (FR)

O controle das disponibilidades financeiras por fonte ou destinação de recursos deve ser feito desde a elaboração do orçamento até a sua execução, incluindo o ingresso, o comprometimento e a saída dos recursos orçamentários.

[...]

No momento da arrecadação, a FR deverá ser informada no registro da realização da receita orçamentária (classe 6 do PCASP), no registro do ingresso dos recursos financeiros no ativo financeiro (classe 1 com atributo "F") e em contas de controle da Disponibilidade por Destinação de Recursos - DDR (nas classes 7 e 8 do PCASP). A partir desse momento, a FR informada para os recursos financeiros não deverá ser alterada. (grifo nosso)

Segundo Defin, não é possível detalhar as contas contábeis relativas às contas correntes de “Caixa e Equivalentes de Caixa” segregadas pelas novas fontes no padrão STN, pois há dificuldades operacionais, tais como identificar, por exemplo, a fonte de recursos no padrão STN dos rendimentos de aplicação financeira da conta corrente que recebe recursos do Tesouro e vinculados.

4.6.2. O montante de R\$ 94,9 milhões referente a Restos a Pagar de exercícios anteriores a 2023 foi contabilizado em desacordo com a estrutura por Fonte de Recursos definida pela Portaria conjunta STN/SOF 20/2021 e pela Portaria STN 710/21

O superávit financeiro do exercício anterior é uma das fontes de recursos para abertura de créditos adicionais, sendo apurado pela diferença positiva entre o ativo financeiro e passivo financeiro¹⁷⁰.

No Balanço Patrimonial de 31.12.23, o superávit financeiro consolidado foi de R\$ 16,4 bilhões, sendo que a PMSP é responsável pelo saldo de R\$ 14,1 bilhões.

Quadro 134 - Superávit financeiro por fontes de recursos

Em R\$ mil

Descrição	Consolidado	PMSP	Demais entidades
Fontes de recursos	16.416.823	14.104.793	2.312.030
Ordinária	3.329.077	3.028.484	300.593
Vinculada	13.087.746	11.076.309	2.011.437
Operações de Crédito	222.978	222.978	-
Transferências Federais	1.639.084	1.627.685	11.399
Transferências Estaduais	534.201	534.201	-
Fundo Constitucional de Educação	211.975	211.975	-
Outras Fontes	211.634	194.890	16.744
Tesouro Municipal - Recursos Vinculado	7.701.625	7.590.698	110.927
Alienação de Ativos	458.490	81.745	376.745
Depósitos Judiciais	597.307	597.307	-
Transf. Fed. - Custeio Covid - Serv. Púb. de saúde	7.901	7.901	-
Previdência Social	1.495.622	-	1.495.622
Transf. Fed. - Invest. Covid - Serv. Púb. De saúde	4.062	4.062	-
Transferências Federais - LC 173/2020, ART. 5º, I	2.867	2.867	-

Fonte: Balanço patrimonial PMSP e Consolidado.

¹⁷⁰ Subitem 4.5.5, Parte V, MCASP 9ª ed.

Cabe destacar o saldo de R\$ 1,5 bilhão da previdência social, sendo R\$ 1 bilhão relativo ao Funprev, com origem nos aportes para cobertura do déficit atuarial com recursos do Imposto de Renda.

Além disso, do saldo de R\$ 7,7 bilhões de recurso vinculado Tesouro, verificou-se que a maior parte se refere a Operações Urbanas/ Outorga/Cepac.

No exame da contabilização do superávit financeiro de acordo com a nova estrutura por fontes de recursos, constatou-se que o montante de R\$ 94,9 milhões referente a Restos a Pagar (RP) de exercícios anteriores a 2023 foi contabilizado em desacordo com a estrutura por FR definida pela Portaria conjunta STN/SOF 20/2021 e pela Portaria STN 710/21 nas seguintes entidades:

Quadro 135 - Superávit financeiro em desacordo com a estrutura por fonte de recursos Em R\$ mil

Órgão	Descrição órgão	Valor
81	Fundo Municipal Limpeza Urbana	84.324
22	Fundo CMSP	6.426
23	Fundo TCMSP	1.820
85	Fundação Theatro Municipal	1.296
91	Fundo municipal de Habitação	993
16	Fundação Paulistana de Educ. Tec. Cultura	3
Total		94.862

Fonte: "arquivo Dicon atualizado", aba 9999 migração saldos.

O problema ocorreu, pois as entidades não regularizaram o superávit das fontes Migração-9999. O código 899.9999 corresponde a saldo de RP de 2022 de recursos vinculados, sem detalhamento da fonte de recursos. Como exemplo de codificação que poderia ter sido adotada no padrão STN temos os códigos 759.8011 (recursos vinculados ao Fundo municipal de Habitação), 710.000 (transferências a Estados). Essa codificação no novo padrão deveria ter sido incluída até dezembro/2023.

A Dicon/SF informou que está envidando esforços para a regularização das pendências, estando em contato com os contadores das entidades para que efetuem os devidos ajustes.

4.7. Desvinculação de Recursos

A emenda constitucional 93/16, ADCT, art. 76B¹⁷¹, autoriza, até 31.12.23, com exceções, a desvinculação de 30% dos recursos vinculados a órgãos, fundos ou despesas provenientes de impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes.

Das receitas arrecadadas em 2023 por determinados fundos públicos e operações urbanas administrados pela PMSP, foi desvinculado o montante de R\$ 1,1 bilhão por meio de duas portarias editadas pela SF, Portarias SF nº 310 de 08.12.23 (R\$ 928,8 milhões) e SF nº 16 de 09.01.24 (R\$ 182,2 milhões).

Constatou-se que a desvinculação de receitas observou o limite máximo de 30% constitucionalmente estabelecido, sendo executada sobre o rol de receitas passíveis de desvinculação e com a ocorrência das devidas transferências financeiras.

4.8. Transferências ao Legislativo

O limite percentual do total da despesa do Poder Legislativo do Município de São Paulo é de 3,5% da receita tributária e das transferências¹⁷² realizadas no exercício anterior, conforme dispõe o art. 29-A da Constituição Federal¹⁷³.

¹⁷¹ 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".

¹⁷² Previstas no §5º do art.153 e nos arts. 158 e 159 da Constituição Federal.

¹⁷³Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

VI - 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população acima de 8.000.001 (oito milhões e um) habitantes.

Quadro 136 - Demonstrativo do Cálculo das Despesas do Legislativo Em R\$ mil

Forma de Cálculo			Total
Receita Tributária Consolidada do Município			47.822.446
(+ Transferências referidas da Constituição Federal			11.226.874
= Total de Receita Realizada em 2022(A)			59.049.320
Limite Constitucional (3,5% x Receita Realizada)			2.066.726
Gastos do Poder Legislativo	Câmara	Tribunal	Total
Total da Despesa Empenhada em 2023 (B)	783.388	389.267	1.172.655
% Apurado dos gastos (B/A)	1,33%	0,66%	1,99%

Fonte: Boletim da Receita 2022 Consolidado e Relatório de Exec. Orç. 2023 TCMSP e CMSP - SOF.

O Legislativo realizou despesas no montante total de R\$ 1,2 bilhão em 2023, valor este abaixo do limite constitucional (R\$ 2,1 bilhões). Os duodécimos foram repassados pela PMSP ao TCMSP e à Câmara Municipal até o dia 20 de cada mês, em cumprimento à tempestividade prevista no art. 168 da CF 88.

A despesa do Legislativo Municipal em 2023 foi de 1,99% da Receita Tributária e das Transferências realizadas no exercício anterior, obedecendo ao limite estabelecido pela Constituição Federal.

4.9. Renúncias de Receitas

A renúncia de receita, conceituada no § 1º, art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, como a anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado, é tema integrante do rol de assuntos passíveis de fiscalização pelo sistema Tribunais de Contas do Brasil.

4.9.1. Não há o devido acompanhamento e avaliação da totalidade dos benefícios tributários concedidos, com base em indicadores de eficiência, eficácia e efetividade, em infringência ao disposto no art. 26, § 3º da Lei Municipal 17.839/22 (LDO)

Considerando as diretrizes da Atricon acerca do assunto ¹⁷⁴, no âmbito da fiscalização empreendida pelo TCMSP sobre as contas anuais de 2023 do Poder Executivo Municipal de São Paulo, buscou-se levantar o montante das renúncias de receitas, estratificando as com prazo indeterminado, bem como aquelas para as quais não há comprovação dos efetivos retornos gerados.

Tendo em vista inexistir qualquer escrituração da renúncia de receita na contabilidade municipal, foram requisitadas informações ao Departamento de Arrecadação e Cobrança da Subsecretaria da Receita Municipal da Secretaria da Fazenda (Depac/Surem/SF) sobre os montantes efetivados em 2023.

As estimativas do Depac/Surem/SF perfazem o montante de R\$ 26,2 bilhões de renúncias em 2023, assim distribuídas por tipo:

Quadro 137 - Renúncia de Receitas Em R\$ mil

Renúncia de Receitas	Valores estimados 2022	Valores estimados 2023	% Vert.	Δ%
Anistia	-	12.000	0,0	-
Benefícios financeiros e creditícios	108.000	118.000	0,5	9,3
Desoneração Tributária	22.000	24.000	0,1	9,1
Imunidade	4.601.000	4.745.000	18,1	3,1
Incentivo Fiscal	8.000	9.000	0,0	12,5
Isenção	2.338.000	2.426.000	9,3	3,8
Potencial Arrecadatório Não Exercido	16.683.000	18.492.000	70,7	10,8
Readequação das Faixas de EGRS	-	-	-	-
Redução de consectários legais	599.000	238.000	0,9	-60,3
Remissão	92.000	98.000	0,4	6,5
Total Geral	24.451.000	26.162.000	100,0	7,0

Fonte: Quadro de Renúncias e Benefícios (consolidado_-_ 2023-08), obtido em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/fazenda/acesso_a_informacao/index.php?p=25171, acesso em 08.02.24.

¹⁷⁴ 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.”

A equipe de auditoria do TCMSP excluiu das análises os valores referentes ao potencial arrecadatório não exercido do ISS, por considerar que a legislação municipal fixou, de partida, alíquotas menores do que o teto definido pela normatização geral consoante faculdade disposta no art. 8º da Lei Complementar 116/03, não restando caracterizada, assim, redução discriminada de tributos ou concessão de tratamento tributário diferenciado, e sim, a seleção inicial de alíquota conforme escala autorizada na legislação que disciplina normas gerais ao ISS.

Excluído o montante do ISS atinente ao potencial arrecadatório não exercido, o quadro das renúncias apresenta a seguinte composição:

Quadro 138 - Renúncias Estimadas (exceto potencial arrecadatório ISS)

Em R\$ mil

Renúncia de Receitas	Valores estimados 2022	Valores estimados 2023	% Vert.	Δ%
Anistia	-	12.000	0,1	-
Benefícios financeiros e creditícios	108.000	118.000	0,9	9,3
Desoneração Tributária	22.000	24.000	0,2	9,1
Imunidade	4.601.000	4.745.000	35,5	3,1
Incentivo Fiscal	8.000	9.000	0,1	12,5
Isenção	2.338.000	2.426.000	18,2	3,8
Potencial Arrecadatório Não Exercido	5.452.000	5.688.000	42,6	4,3
Readequação das Faixas de EGRS	-	-	-	-
Redução de consectários legais	599.000	238.000	1,8	-60,3
Remissão	92.000	98.000	0,7	6,5
Total Geral	13.220.000	13.358.000	100,0	1,0

Fonte: Quadro de Renúncias e Benefícios (consolidado_-_2023-08), obtido em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/fazenda/acesso_a_informacao/index.php?p=25171, acesso em 08.02.24, ajustado.

Com isso, consideradas as estimativas do Depac ajustadas para excluir o potencial arrecadatório não exercido do ISS, no valor total de R\$ 12,8 bilhões, a renúncia de receita em 2023 foi de R\$ 13,4 bilhões.

Existem 211 políticas públicas, sejam elas relacionadas a setores, programas ou beneficiários específicos, atreladas às renúncias de receitas. Cada uma dessas políticas é beneficiada por um ou mais tributos.

Quadro 139 - Tributos x Políticas Públicas

Tributos	Quantidades de políticas públicas	% Vert.
ISS	116	55,0
IPTU	40	19,0
ITBI	18	8,5
IP	9	4,3
IT	5	2,4
IPTU e ISS	4	1,9
ISS, IPTU e ITBI	4	1,9
COSIP	2	0,9
ISS / IPTU / ITBI / TAXAS / CONTRIBUIÇÕES	2	0,9
ISS e Taxas	2	0,9
ISS, IPTU e TFE	2	0,9
ISS/IPTU/TFE/TFA	2	0,9
ISS, ITBI, TFE e TFA	1	0,5
TFA	1	0,5
TFE	1	0,5
TRSD	1	0,5
TRSS	1	0,5
Total:	211	100,0

Fonte: Quadro de Renúncias e Benefícios (consolidado_-_2023-08), obtido em:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/fazenda/acesso_a_informacao/index.php?p=25171, acesso em 08.02.24.

A composição do montante da renúncia estimada de R\$ 13,4 bilhões por tributo é apresentada no quadro seguinte:

Quadro 140 - Renúncias Estimadas por Tributos (exceto potencial arrecadatório ISS) Em R\$ mil

Tributos	Valores Estimados 2023	% Vert.
IPTU	7.910.000	59,2
ISS	3.386.000	25,3
Taxas	1.621.000	12,1
ITBI	32.000	0,2
COSIP	27.000	0,2
Outros*	383.000	2,9
Total	13.358.000	100,0

Fonte: Quadro de Renúncias e Benefícios (consolidado_-_2023-08), obtido em:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/fazenda/acesso_a_informacao/index.php?p=25171, acesso em 08.02.24.

*Outros se refere aos tributos que não puderam ser individualmente identificados.

A renúncia de receita mais representativa se concentra no IPTU (R\$ 7,9 bilhões), responsável por 59,2% do total de 2023. Na sequência, estão o ISS (R\$ 3,3 bilhões – 25,3% do total renunciado) e as Taxas (R\$ 1,6 bilhão – 12,1% do montante das renúncias).

As renúncias com prazo indeterminado estimadas para 2023 totalizam R\$ 6,8 bilhões (não considerado o potencial arrecadatório não exercido do ISS), ou 51,2% do total renunciado no exercício financeiro.

Destaca-se que não há qualquer acompanhamento e avaliação da totalidade dos benefícios tributários concedidos, com base em indicadores de eficiência, eficácia e efetividade, em infringência ao disposto no art. 26, § 3º da Lei Municipal 17.839/22 (LDO 2023) ¹⁷⁵.

Ademais, em 2023, foram sancionadas duas leis cujos conteúdos dispõem, entre outros assuntos, sobre renúncias de receitas (Leis Municipais 18.001/23 e 18.065/23) e, em nenhuma delas, foi obedecido o § 2º do art. 26 da LDO 2023, quanto aos benefícios tributários estarem acompanhados dos objetivos, metas e indicadores relativos à política pública fomentada, bem como da indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação.

4.10. Conformidade de Precatórios Judiciais

Sob o aspecto de regularidade, foi avaliado se a PMSP observou os Alertas emitidos junto ao eTCM 001840/2023 quanto ao percentual estipulado para pagamento dos precatórios não se mostrar suficiente para que a dívida total seja quitada até 2029, bem como à necessidade de buscar junto ao TJSP a quitação parcial dos precatórios. Também, foi analisado se os valores depositados junto às contas I e II do TJSP seguiram o estabelecido no DM 51.378/10 e alterações.

¹⁷⁵ Lei Municipal 17.839/22, art. 26. Os projetos de lei de concessão de anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que impliquem redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado, atenderão ao disposto no art. 14 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, devendo ser instruídos com demonstrativo evidenciando que não serão afetadas as metas de resultado nominal e primário.

[...]

§ 2º As proposições que criem ou prorroguem benefícios tributários devem estar acompanhadas dos objetivos, metas e indicadores relativos à política pública fomentada, bem como da indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação.

§ 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;

4.10.1. A persistir a média histórica de pagamentos e aumentos dos precatórios, a PMSP não cumprirá o prazo constitucional estabelecido para quitação dos precatórios em regime especial, infringindo o art. 101 do ADCT. Ainda, há um montante de R\$ 596,5 milhões nas contas judiciais que já poderiam ter sido usados para quitar precatórios pendentes

Conforme o Plano Municipal de Quitação de Precatórios do exercício de 2023, a PMSP se comprometeu a repassar 3,9% da Receita Corrente Líquida para a quitação dos precatórios em regime especial.

Cabe destacar que, conforme o art. 101 do ADCT¹⁷⁶, os entes com precatórios em Regime Especial deverão quitá-los até 31.12.29.

Nesse sentido, foi emitido um Alerta pelo TCMSP junto ao eTCM 001840/2023:

1 - Ao atual percentual estipulado para pagamento dos precatórios não se mostrar suficiente para que a dívida total seja quitada até 2029, destacando o aumento de R\$ 1 bilhão no saldo da dívida total ocorrido no último exercício financeiro;

Para verificar se a alíquota mensal transferida aos Tribunais é compatível com a definida no Plano Municipal de Quitação de Precatórios e se será suficiente para quitá-los até o exercício de 2029, identificou-se a série histórica da movimentação dos precatórios desde o exercício de 2011, considerando a evolução da RCL, pagamentos e aumentos/diminuição dos valores devidos, conforme demonstrado no quadro a seguir:

¹⁷⁶ 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 refere este artigo, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local.

Quadro 141 - Evolução dos Precatórios (Capacidade de Quitação)

Em R\$ mil

Ano	Saldo Precatórios PMSP	Aumentos/ Diminuições	Pagamentos	RCL Consolidada	% Aumentos/ Diminuição em relação à RCL	% Pagamentos em Relação à RCL
2011	16.320.183	-	679.914	29.145.785	-	2,3
2012	16.184.840	(135.343)	762.181	32.163.699	-0,4	2,4
2013	16.040.586	(144.254)	891.489	34.716.829	-0,4	2,6
2014	15.446.084	(594.502)	1.085.047	37.608.442	-1,6	2,9
2015	16.475.300	1.029.216	1.320.522	43.668.189	2,4	3,0
2016	18.132.665	1.657.365	1.419.467	42.815.647	3,9	3,3
2017	17.478.091	(654.574)	2.038.568	47.305.319	-1,4	4,3
2018	19.329.296	1.851.205	2.338.601	48.830.406	3,8	4,8
2019	18.038.299	(1.290.997)	1.926.816	54.166.944	-2,4	3,6
2020	18.577.834	539.535	1.549.674	58.886.717	0,9	2,6
2021	21.858.660	3.280.826	1.763.075	68.306.631	4,8	2,6
2022	22.906.789	1.048.129	3.492.531	78.722.612	1,3	4,4
2023	28.714.540	5.807.751	3.959.685	83.033.362	7,0	4,8
Média		1.032.863	1.878.971	50.720.814	1,5	3,4

Fonte: Auditorias de Exercícios Anteriores/ Balancete Contábil extraído do SOF SCT105R em 29.01.24.

Infere-se do quadro que a média utilizada da RCL para pagamento dos precatórios, nos últimos 12 anos, é 3,4%, enquanto há aumentos (atualização monetária e novas inscrições) de 1,5% em relação à RCL. Portanto, com base na referida variável, a média de quitação, se comparada com a RCL, nos últimos 12 anos é de 1,9% apenas. Cabe ressaltar que o Plano Municipal de Quitação de 2023 prevê que a PMSP repassará 3,9% da RCL prevista na LDO. Ocorre que, historicamente, as RCLs previstas nas LDO's do Município de São Paulo são subestimadas, conforme consta do RREO 2023, cuja previsão era R\$ 79 bilhões e a arrecadação efetiva foi R\$ 83 bilhões. Dessa forma, a alíquota estipulada de repasses acaba sendo menor se considerada a RCL arrecadada.

Verifica-se na terceira coluna do quadro (Aumentos/Diminuições) que a média histórica ainda é de aumento, R\$ 1 bilhão, ou seja, mesmo com os depósitos ordinários do percentual da RCL os valores de novas inscrições/atualização monetária acabam impactando a dívida. Destaca-se que nos pagamentos já são considerados eventuais acordos.

Em que pese os valores de pagamentos de 2022 e 2023 (4,4% e 4,8% da RCL arrecadada, respectivamente) estarem acima do percentual previsto de 3,9%, se comparados os três últimos

exercícios, denota-se que o estoque dos precatórios aumentou em R\$ 10 bilhões, mesmo com os pagamentos e deságio da dívida.

Quadro 142 - Comparativo Entradas x Saídas

Em R\$ mil

Descrição	2021	2022	2023	Total
Entrada	5.523.707	4.855.388	10.475.644	20.854.740
(+) Inscrição de Novos Precatórios	2.960.238	2.527.276	7.601.377	13.088.892
(+) Atualização Monetária	2.542.123	2.328.112	2.874.267	7.744.501
(+) AJEA *	21.347	-	-	21.347
Saída	2.242.881	3.807.259	4.667.893	10.718.034
(-) Baixa Por Pagamentos	1.763.075	3.492.531	3.959.685	9.215.290
(-) Deságio	479.806	314.692	708.209	1.502.707
(-) AJEA *	-	37	-	37
Total	3.280.826	1.048.129	5.807.751	10.136.706

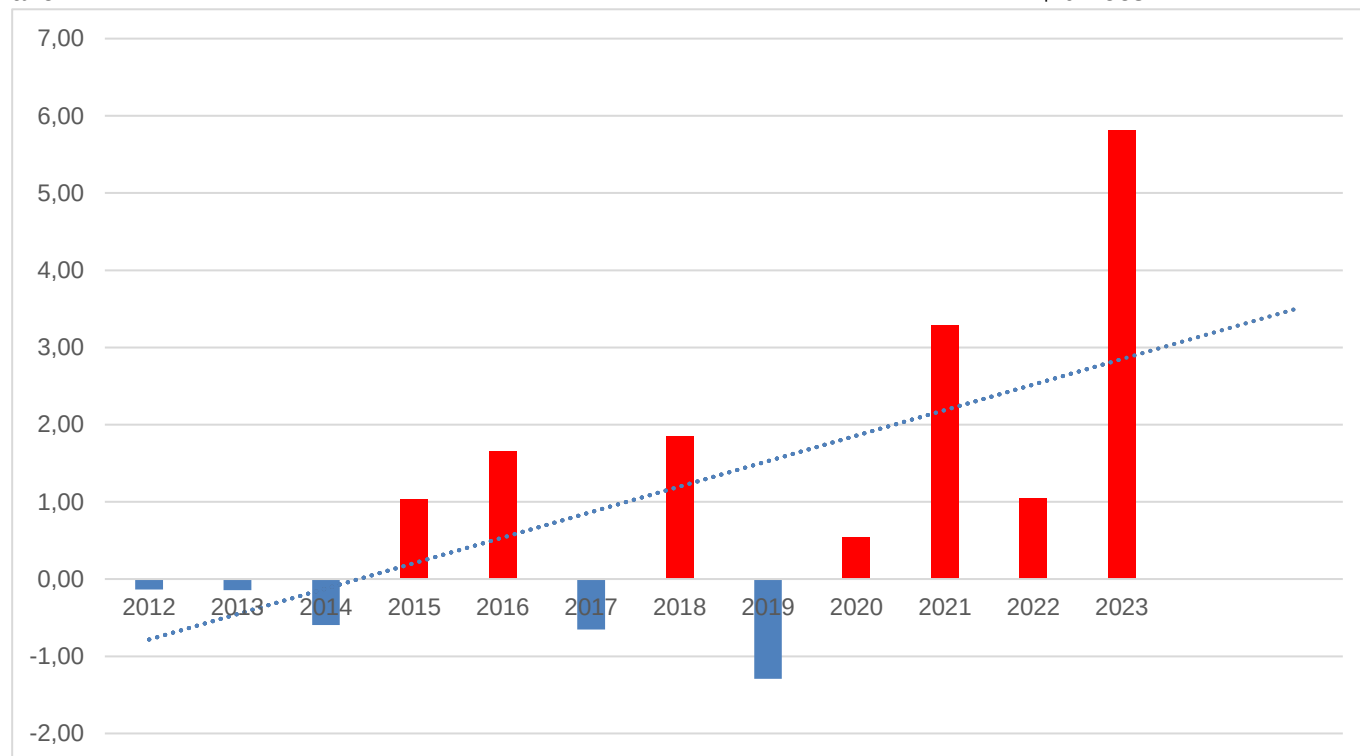
Fonte: Balance Contábil extraído do SOF SCT105R em 29.01.24/SEI 6021.2018/0007157-5

*AJEA – Ajustes de Exercícios Anteriores lançados diretos à conta do Patrimônio Líquido (Acréscimos/Decréscimos da dívida referentes a competências anteriores)

Assim, não se vislumbra uma tendência de baixa em curto prazo. Cabe ressaltar que a atualização monetária acaba sendo reflexo do montante em estoque, ou seja, se houver uma maior quitação da dívida, diminuição dos passivos, a curva da atualização monetária tende a cair.

Adicionalmente, verificou-se a tendência de evolução dos precatórios nos últimos 12 anos:

Gráfico 23 - Tendência de evolução dos Precatórios da PMSP nos últimos 12 anos a partir das diferenças ano a ano
Em R\$ bilhões



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base na evolução dos Precatórios nos últimos anos.

Conforme demonstrado no gráfico acima, nos últimos 12 anos o aumento é linear da dívida, denotando que a capacidade de quitação desses passivos é insuficiente, a persistir as projeções de pagamentos da PMSP.

Assim, considerando a média histórica de pagamentos e aumentos (inscrição/atualização), e considerando o montante de R\$ 28,7 bilhões ainda pendentes de pagamento, não há evidências de cumprimento do art. 101 do ADCT, denotando que o item 1 do Alerta não foi observado.

Cabe ressaltar que o PMQP 2024 demonstra que apenas pelo percentual da RCL não será possível quitar todo o montante devido, prevendo a realização de operação de crédito para tal.

Considerando o prazo de pagamento, não há prejuízo, neste momento, no deslocamento do período do regime especial da operação de crédito, estimada em R\$ 15,3 bilhões, enquanto se verificam condições apropriadas para sua realização de modo a que se obtenha a melhor relação econômica para os cidadãos do Município.

[...]

O que se conclui é que, apesar da dependência dos aportes do tesouro, a probabilidade de que seja necessária uma operação de crédito ao final do período

para que se faça o aporte que equacione o passivo cresceu. Contudo, a operação pode ser feita ao final do período ou parcialmente antecipada, beneficiando-se dos descontos dos acordos e da redução da remuneração do saldo.

Desse modo, é necessária uma revisão do PMQP, atual e próximos, aumentando expressivamente os aportes para que o passivo seja saldado com os recursos depositados à conta especial. Ademais, a persistir a média de aumentos, conforme disposto no gráfico, nem mesmo a operação de crédito prevista (R\$ 15,3 bilhões) suportará a quitação da dívida, pois para tal, terá que baixar o passivo em R\$ 14 bilhões com os aportes mensais, o que não ocorrerá, se mantido o cenário atual.

O segundo alerta emitido pelo TCMSP no âmbito do eTCM 001840/2023 se refere ao montante mantido em contas judiciais que já poderiam ter sido usados para quitar precatórios pendentes:

2 - A necessidade da Procuradoria Geral do Município, como órgão jurídico responsável pelo tema, buscar junto ao TJSP a quitação parcial dos precatórios, uma vez que o saldo da conta judicial relativo aos precatórios com acordos diretos manteve-se elevado (R\$ 1,5 bilhão) e que tais valores possuem como finalidade o pagamento dos acordos já firmados

Identificou-se que houve diminuição dos saldos das contas judiciais se comparados os saldos de 31.12.22 com 31.12.23:

Quadro 143 - Comparativo das Contas Judiciais para pagamento de precatórios

Em R\$ mil

Conta	Descrição	31.12.22	31.12.23	Δ%
1.1.3.5.1.08.02.01	Conta Especial - Regime Especial Precatórios EC 62/09 BB TJSP	1.275.371	276.376	-78,3
1.1.3.5.1.08.02.02.	Conta Especial - Regime Especial Precatórios EC 62/09 BB Trt2	25.972	14.723	-43,3
1.1.3.5.1.08.02.03	Conta Especial - Regime Especial Precatórios EC 62/09 BB Trt15	3	4	8,0
1.1.3.5.1.08.02.99.	Depósitos Judiciais De Precatórios Em Regime Especial À Processar	3.776	28.392	652,0
Total Geral		1.305.122	319.495	-75,5

Fonte: Balance Contábil extraído do SOF SCT105R em 29.01.24

Quadro 144 - Movimentação das contas judiciais para pagamentos dos precatórios		Em R\$ mil
Ativo em 31.12.22		1.305.122
(-) Pagamentos até 31.12.23 PMSP		3.959.685
(-) Pagamentos até 31.12.23 PMSP - Indiretas		321.581
(+) Repasses até 31.12.23		3.184.350
(+) Rentabilidade de Aplic. Fin. ¹⁷⁷		66.670
(+) Restituições/Ressarcimentos - Indiretas		44.619
(=) Saldo em 31.12.23		319.495

Fonte: Balance Contábil extraído do SOF SCT105R em 29.01.24.

Do montante pago em 2023 (R\$ 4,3 bilhões), R\$ 322 milhões se referem a precatórios da administração indireta, para os quais deverá haver ressarcimento à PMSP, R\$ 1,3 bilhão se refere a montantes repassados em 2022. Portanto, do montante repassado em 2023 (R\$ 3,2 bilhões, o que inclui a rentabilidade de R\$ 66,7 milhões), foram pagos, aproximadamente, R\$ 2,6 bilhões, permanecendo ainda montante de R\$ 596,5 milhões nas contas de depósito referentes aos precatórios de 2023, já que, além do montante que permanece na conta de ativo (R\$ 319,5 milhões), devem ser considerados os ressarcimentos pendentes da administração indireta (R\$ 277 milhões), que refletem valores da PMSP que permanecem nas contas judiciais, mas que foram objeto de baixa do ativo pelo pagamento intermediário pela PMSP.

Assim, apesar dos valores das contas junto ao judiciário apresentarem diminuição, ainda há um montante de R\$ 596 milhões nas contas judiciais que já poderiam ter sido usados para quitar os precatórios pendentes.

Tais contas não podem permanecer com saldos elevados, visto que esses valores já possuem acordos, de modo que há a necessidade de cumprimento o quanto antes. Dessa forma, o item 2 do alerta emitido não foi totalmente observado.

¹⁷⁷ Não inclui R\$ 6,2 milhões do exercício de 2022 empenhados em 2023, discutido em maiores detalhes no subitem 4.2.1.2 a seguir.

4.10.2. Houve despesas que excederam os créditos orçamentários ou adicionais no exercício de 2022 referentes aos valores de rendimentos dos precatórios, infringindo o art. 167, inciso II da CF, o que acarretou a realização despesas sem o prévio empenho e empenhadas em dotação distinta de despesas de exercícios anteriores em 2023, infringindo os arts. 60 e 37 da LF 4.320/64, respectivamente

No exercício de 2023, foi repassado o montante de R\$ 3,25 bilhões para pagamento dos precatórios, sendo R\$ 3,18 bilhões referentes à alíquota prevista no PMQP e R\$ 73 milhões referentes aos rendimentos das contas utilizadas para pagamentos desses passivos, pois as respectivas rentabilidades são destinadas à quitação das dívidas. Assim, os valores das rentabilidades são empenhados e liquidados pela PMSP. Abaixo, demonstra-se os valores repassados, bem como os valores das rentabilidades que foram empenhados para quitação das dívidas.

Quadro 145 - Execução Orçamentária dos Precatórios em 2023

Em R\$ mil

Conta de Despesa	Orçado	Atualizado	Empenhado	Liquidado	Pago
31909100 - Sentenças Judiciais	2.712.240	2.717.256	2.638.342	2.638.342	2.638.342
33909100 - Sentenças Judiciais	397.316	398.059	390.865	390.865	390.865
44909100 - Sentenças Judiciais	234.300	234.734	228.005	228.005	228.005
Total Geral	3.343.856	3.350.048	3.257.212	3.257.212	3.257.212

Fonte: Sistema Ábaco acesso em 30.01.24

Verificou-se todos os valores empenhados relativos aos precatórios do exercício de 2023 e foram identificados os seguintes empenhos extemporâneos à realização da despesa:

Quadro 146 - Empenhos realizados fora da competência

Em R\$ mil

Nota de Empenho	Data	Nota de Liquidação	Data	Valor
53160/23	31.05.23	126818/23	31.05.23	5.016
53164/23	31.05.23	126824/23	31.05.23	743
53166/23	31.05.23	126830/23	31.05.23	433
Total				6.192

Fonte: Elaborado pela auditoria com base nos extratos de empenhos extraídos do SOF.

Tais empenhos se referem aos rendimentos do mês de dezembro de 2022, transferidos ainda em 2022, contudo, a execução orçamentária ocorreu apenas em maio de 2023, o que infringiu o art. 60 da LF 4.320/64¹⁷⁸.

Conforme o relatório de acompanhamento de execução orçamentária de 2022, as dotações para empenhamento desses tipos de despesas encerraram o exercício com saldo zero, denotando que não havia recursos orçamentários em 2022 para realização das despesas na competência correta, situação confirmada pela PMSP, infringindo o art. 167, inciso II da Constituição Federal¹⁷⁹.

Destaca-se ainda que o empenhamento extemporâneo, em 2023, infringiu também o art. 37¹⁸⁰ da LF 4.320/64, visto que a dotação utilizada deveria ser de despesas de exercícios anteriores, o que não ocorreu.

4.10.3. Foi depositado 51% do montante repassado à conta I (Ordem Cronológica) e 49% à conta II (Acordos), indo de encontro ao estabelecido no art. 1º do DM 51.378/10 e alterações, que estabelece que deverá ser depositado 50% do montante em cada conta

Conforme o art. 1º do DM 51.378/10¹⁸¹, a Prefeitura deve depositar o valor mensal para pagamento de precatórios, junto às contas I e II do TJSP dividido em 50% na conta destinada à ordem cronológica e 50% para o pagamento de acordos diretos com credores. Cabe destacar que cada conta possui seus respectivos rendimentos, os quais também são utilizados na quitação dos passivos. Cotejou-se os repasses junto às contas administradas pelo TJSP conforme demonstrado abaixo:

¹⁷⁸ Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

¹⁷⁹ Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais; (grifo nosso)

¹⁸⁰ Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

¹⁸¹ Art. 1º. Os recursos depositados na conta especial destinada ao pagamento de precatórios judiciais, nos termos do artigo 1º do Decreto nº 51.105, de 11 de dezembro de 2009, serão utilizados na seguinte conformidade:

I - 50% (cinquenta por cento), para o pagamento de precatórios em ordem cronológica de apresentação, respeitadas as preferências definidas no § 1º do 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 à vista de precatórios não quitados na forma do inciso I deste artigo, em ordem única e crescente de valor por precatório." (Redação dada pelo Decreto nº 54.789/2014)

III - 50% (cinquenta por cento) para o pagamento de acordos diretos com os credores, aprovados pela Câmara de Conciliação de Precatórios.

Quadro 147 - Repasse às contas judiciais do TJSP

Em R\$ mil

Data do Depósito ¹⁸²	Conta 1 (C/C 4200130873784)	Conta 2 (C/C 4900130934398)
31.01.23	90.000	90.000
	42.681	42.681
28.02.23	90.000	90.000
	42.681	42.681
30.03.23	90.000	90.000
	42.681	42.681
27.04.23	90.000	90.000
	42.681	42.681
30.05.23	90.000	90.000
	42.681	42.681
29.06.23	90.000	90.000
	42.681	42.681
27.07.23	90.000	90.000
	42.681	-
	42.681	-
31.08.23	90.000	90.000
	42.681	42.681
28.09.23	90.000	90.000
	42.681	42.681
31.10.23	90.000	90.000
	42.681	42.681
31.11.23	90.000	90.000
	42.681	42.681
28.12.23	90.000	90.000
	42.681	42.681
Total	1.634.856	1.549.494

Fonte: Guias de Depósitos Judiciais extraídas do Processo SEI 6021.2018/0007039-0.

Em 2023, foram repassados R\$ 3,18 bilhões às contas do TJSP. Verifica-se do quadro que foram depositados R\$ 1,6 bilhão e R\$ 1,5 bilhão respectivamente às contas I e II. Isso ocorreu devido à transferência a maior no mês de julho/23 por erro no momento do preenchimento da guia de depósito. Dessa maneira, evidencia-se que não houve cumprimento do dispositivo infralegal, visto que à conta I foi depositado 51% do montante repassado e à conta II, 49%, indo de encontro ao estabelecido no art. 1º do DM 51.378/10 e alterações.

¹⁸² Por padrão, há duas transferências no mesmo dia para cada conta, a primeira relativa a precatórios de natureza alimentar e a segunda, aos demais precatórios.

5. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

5.1. Propostas de determinações

Gestão Fiscal

5.1.1. Determinar à Secretária Municipal da Fazenda, com o auxílio da Controladoria Geral do Município no que tange à interlocução com os diversos órgãos envolvidos na elaboração da proposta orçamentária, que inclua, no Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Relatório de Gestão Fiscal dos próximos quadrimestres, os valores registrados nas contas de controle, referentes ao gastos com pessoal das Organizações Sociais, e os valores registrados na conta de despesa “33903400 - Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização”, conforme disposto na Portaria SF nº 314, de 16.11.21, por estar em desacordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) 13ª edição, subitem 04.01.02.01. (subitem **2.3.3**)

5.1.2. Determinar à Secretaria Municipal da Fazenda que adote, quando da publicação dos próximos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO), providências com vistas a uniformizar as projeções das Parcerias Público-Privadas e da Receita Corrente Líquida sem componente inflacionário, por estar em desacordo com 03.13.05.01 da 13ª ed. do MDF. (subitem **2.3.4**)

5.1.3. Determinar à Secretaria Municipal de Gestão que adote, no prazo de 6 meses, providências corretivas no sentido de aprimorar os controles e rotinas referentes aos repasses de IRRF ao FUNPREV visando não só o atendimento da Portaria SF 280/23, como também conferir efetividade ao disposto no art. 37, § 15 das Disposições Gerais e Transitórias da LOMSP, evitando assim atrasos e prejuízos financeiros ao FUNPREV. (subitem **2.3.5**)

Consolidação

5.1.4. Reiteração da determinação nº 424 do sistema Diálogo. (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.

Notas Explicativas

5.1.5. Determinar à Secretaria Municipal da Fazenda que adote, quando da publicação das próximas Demonstrações Contábeis, providências com vistas a suprir as insuficiências de informações identificadas nas notas explicativas do exercício de 2023, por estarem em desacordo com os subitens 21.2.3 da parte II, 2.4.7 da parte III e 4.3, 8.2.d e 10.4.1 da parte V do MCASP 9ª ed., o item 32 da NBC TSP 05 – “Contratos de concessão de serviços públicos: Concedente”, o item 34 da NBC TSP 22 – “Divulgação sobre partes relacionadas”, os itens 26, 28 e 30 da NBC TSP 25 – “Evento subsequente”, os itens 148-A e 148-B da NBC TSP 11 – “Apresentação das Demonstrações Contábeis” e os itens 88 e 89 da NBC TSP 07 – “Ativo imobilizado”. (subitem **3.2**)

Balanço Patrimonial

5.1.6. Determinar à Secretaria Municipal da Fazenda que adote, no exercício financeiro de 2024, como limite para abertura de crédito adicional tendo como fonte de recurso o superavit financeiro apurado ao término de 2023, o valor máximo de R\$ 16.266.510 mil, haja vista a incorreção no quadro anexo ao Balanço Patrimonial do Poder Executivo, por estar em desacordo com o art. 105, § 1º da Lei Federal 4.320/64. (subitem **3.4**)

Caixa e Equivalentes de Caixa

5.1.7. Determinar à Secretaria Municipal da Fazenda que adote, no prazo de um ano, ações no sentido de identificar e regularizar as pendências antigas, no montante de R\$ 87,9 milhões, no saldo da conta “Débitos Pagos a Regularizar”, por estar em desacordo com os itens 3.10 e 3.26 da NBC TSP EC. (subitem **3.4.1.1**)

Créditos Tributários a Receber

5.1.8. Determinar à Secretaria Municipal da Fazenda que adote, no prazo de seis meses, providências com vistas a estabelecer procedimentos e rotinas para reconhecimento dos créditos tributários a receber por competência, por infringência ao NBC TSP EC, subitem 3.10; MCASP

9ª ed., Parte Geral, subitem 6.2.2; Portaria STN 548/15 e PCASP 2023 Federação. (subitem **3.4.2.1**)

Bens Móveis

5.1.9. Reiteração de determinação nº 691 do sistema Diálogo. (subitem 3.4.5.1.1)

691: Determinar à Secretaria da Fazenda e à Prodam, gestoras do SBPM e SOF, que adotem, em um 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.

5.1.10. Determinar à Secretaria Municipal da Fazenda que, junto à Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo, adote, no prazo de um ano, providências com vistas à criação de rotinas, formas de integração e controles de bens móveis adquiridos pelas OS's com recursos públicos, por estar em desacordo com a Lei Municipal 14.132/06, artigos 14 e 15 e o Decreto Municipal 53.484/12, artigos 9 a 14. (subitem **3.4.5.1.2**)

5.1.11. Determinar à Secretaria Municipal da Fazenda que, junto à Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo, adote, no prazo de um ano, a criação de rotinas para o correto registro e acompanhamento dos bens emprestados/cedidos a servidores, além de orientar às unidades, após a adequada parametrização do sistema, para que efetuem os registros de todos os bens nessa situação, por estar em desacordo com o Decreto Municipal 53.484/12, artigos 15 a 17. (subitem **3.4.5.1.3**)

5.1.12. Determinar ao Hospital do Servidor Público Municipal e à Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo, que adotem, no prazo de um ano, providências com vistas a implementar o procedimento de depreciação de seus bens móveis, por estar em

desacordo com MCASP 9ª ed., parte geral, subitem 6.2.2 e NBC TSP 07, itens 13 e 51. (subitem **3.4.5.1.5**)

5.1.13. Determinar à Secretaria Municipal da Fazenda que adote, no prazo de um ano, providências com vistas a criar rotinas relacionadas ao procedimento de redução ao valor recuperável de bens móveis, por estar em desacordo com NBC TSP 09, itens 26 e 52. (subitem **3.4.5.1.5**)

Bens Imóveis

5.1.14. Determinar à Secretaria Municipal da Fazenda que adote, no prazo de um ano, providências com vistas a reclassificar o montante referente aos bens imóveis (pelo valor contábil líquido) para conta específica representativa de imóveis concedidos, nos termos da NBC TSP 05 item 12 e MCASP 9ª ed., Parte III, subitem 2.4.1, com vistas à melhoria da qualidade informacional gerada pela contabilidade do Poder Executivo Municipal. (subitem **3.4.5.1.2**)

Pessoal e Encargos

5.1.15. Determinar à Secretaria Municipal da Fazenda que adote, no prazo de um ano, providências com vistas a regularizar a forma de contabilização das apropriações por competência (férias e 13º salário) de modo a atender os subitens 18.1 e 18.2, parte II do MCASP 9ª ed. (subitem **3.4.6.1.1**)

5.1.16. Determinar à Secretaria Municipal de Gestão que adote, no prazo de um ano, providências com vistas a gerar e disponibilizar relatório com todo o detalhamento do cálculo e as informações necessárias para o lançamento contábil das apropriações mensais de férias e 13º salário, de modo a atender ao previsto nos subitens 18.1 e 18.2, parte II do MCASP 9ª edição e ao subitem 3.10 da NBC TSP EC. (subitem **3.4.6.1.2**)

5.1.17. Determinar à Secretaria Municipal de Gestão que adote, no prazo de um ano, providências com vistas a reestruturar o Sistema de Folha de Pagamento (SIGPEC) para emissão de relatórios, segregando, no mínimo, por unidade orçamentária, por rubrica, conta despesa e outras informações que forem necessárias, e a implementar a tabela de integração entre o SIGPEC e Sistema de Orçamento e Finanças (SOF) para que as rubricas da folha de

pagamento sejam empenhadas até o nível de subelemento/item de despesa, o que possibilitará os lançamentos automáticos nas contas de Variação Patrimonial Diminutivas específicas da folha de pagamento, de modo a atender o disposto nos subitens 3.10 e 3.26 da NBC TSP EC. (subitens **3.4.6.1.4 e 3.4.6.1.5**)

5.1.18. Determinar à Secretaria Municipal de Gestão e à Secretaria Municipal da Fazenda que adotem, no prazo de um ano, providências com vistas a reestruturar o Sistema de Folha de Pagamento (SIGPEC) e o Sistema de Orçamento e Finanças (SOF) com o objetivo de realizar a integração automatizada entre os dois sistemas (sem intervenção humana) referente ao pagamento das Aposentadorias e Pensões e referente às Contribuições do Servidor e Patronais ao INSS e ao IPREM, bem como a reavaliar os procedimentos e rotinas relacionadas à folha de pagamento, de modo a agilizar o processo e possibilitar que a execução orçamentária (empenho e liquidação) ocorra sempre antes do pagamento aos servidores, atendendo aos artigos 60 e 62 da Lei Federal 4.320/64 e atendendo ao Decreto Federal 10.540/20. (subitens **3.4.6.1.6, 3.4.6.1.7 e 3.4.6.1.8**)

5.1.19. Determinar à Secretaria Municipal da Fazenda que adote, no prazo de seis meses, providências com vistas a estabelecer procedimento regular de conciliação de todos os valores contabilizados referentes ao pagamento da folha, e esclarecer as diferenças apuradas pela Auditoria, referentes ao exercício de 2023, entre os valores apresentados nos extratos bancários e documentação de suporte de contas destinadas ao pagamento de pessoal, aposentados e pensionistas, visando atender ao disposto no subitem 3.26 da NBC TSP Estrutura Conceitual. (subitem **3.4.6.1.9**)

Fornecedores

5.1.20. Determinar à Controladoria Geral do Município, que adote, no prazo de um ano, providências com vistas à verificação das despesas registradas sem a devida cobertura orçamentária e à apuração de responsabilidade dos titulares dos órgãos e unidades orçamentárias, nos termos do art. 37 do Decreto Municipal 62.809/23 e art. 5º, §7º c/c art. 6º do

Decreto Municipal 62.147/23, por estarem em desacordo com o art. 167, inciso II da Constituição Federal. (subitem **3.4.7.1**)

Provisões

5.1.21. Determinar à Procuradoria Geral do Município que realize interlocução com a Secretaria Municipal da Fazenda para adoção, no prazo de um ano, de providências com vistas a elaboração de relatório consolidado com todas as informações necessárias para o devido registro contábil das provisões (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, encaminhando periodicamente ou disponibilizando através de sistema ao setor de contabilidade da Prefeitura do Município de São Paulo, por estar em desacordo com o MCASP 9ª ed., item 17, parte II e subitem 6.2.1, parte III, NBC TSP 19, subitens 22, 23 e 44 e NBC TSP EC, subitens 3.10 e 3.26. (subitem **3.4.8.1**)

Depósitos Judiciais

5.1.22. Determinar à Procuradoria Geral do Município que, em conjunto com a Secretaria Municipal da Fazenda, apresente a este Tribunal, no prazo de seis meses, plano de ação com vistas a identificar o objeto da causa para permitir o registro como receita orçamentária dos valores pendentes na conta 2.1.8.8.1.99.03 - Créditos de Levantamentos Judiciais que não representam mais recursos de terceiros por terem sido julgadas favoráveis ao Município de São Paulo, por estar em desacordo com a NBC TSP EC, subitens 3.10, 3.19 e 3.26, contendo, no mínimo, as ações a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação. (subitem **3.4.9.2**)

Precatórios Judiciais

5.1.23. Determinar ao Instituto de Previdência Municipal de São Paulo que adote, no prazo de seis meses, providências quanto à distorção acumulada de R\$ 6,3 bilhões nos passivos de precatórios do Poder Executivo Municipal, e superavaliação de VPD em R\$ 2,9 bilhões, cuja

causa é a utilização indevida do índice de atualização monetária, em infringência à EC 113/21, Resolução CNJ 303/09, NBC TSP EC, subitens 3.10, 3.19 e 3.26. (subitens **3.4.10.1 e 3.4.10.2**)

5.1.24. Determinar à Procuradoria Geral do Município que adote, no prazo de um ano, providências quanto à correta implantação do sistema eletrônico de controle de precatórios, com vistas a ser o sistema oficial de controle desses passivos, para o cumprimento da Lei Municipal 16.953/18. (subitem **3.4.10.7**)

Passivo Atuarial

5.1.25. Determinar à Secretaria Municipal da Fazenda que adote, no prazo de seis meses, providências com vistas a analisar o saldo da conta contábil “2.1.8.9.2.03 Obrigação para cobertura do déficit atuarial do RPPS - fundo em capitalização”, classificada no curto prazo, e a segregar os valores em circulante, quando corresponderem a valores exigíveis até doze meses após a data das demonstrações contábeis, e não circulante, quando não atenderem ao critério anterior, conforme previsto no MCASP 9ª ed., subitem 2.2.3, parte II e IPC 14. (subitem **3.4.11.1**)

Transferências Concedidas e Recebidas

5.1.26. Determinar à Secretaria Municipal da Fazenda, que adote, no prazo de seis meses, providências com vistas a rever a classificação da despesa contábil relacionada às Transferências Concedidas, bem como a respectiva classificação orçamentária no momento da elaboração da peça orçamentária, além de atuar junto às unidades orçamentárias da Prefeitura para o atendimento dos normativos legais, por estarem em desacordo com Nota Técnica STN 45.799/20; Portaria STN 1.568/22 (PCASP 2023); MCASP 9ª ed., parte I, subitem 4.6.2.1, parte IV, item 3.2.3, parte V, subitem 5.2 e item 11; Portaria SOF/STN 163/01. (subitens **3.5.1.3, 3.9.1.3 e 3.5.1.4**)

5.1.27. Determinar à Secretaria Municipal da Fazenda, à Secretaria Municipal de Saúde, à Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social, à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, à Secretaria Municipal de Educação e à Secretaria Municipal de Esportes e Lazer, que adotem, no prazo de seis meses, providências com vistas à adoção de medidas que venham a sanar as distorções junto às contas de VPD referentes a registro de despesas não

afetas ao exercício (regime de competência), em infringência à NBC TSP EC, subitem 1.1, MCASP 9ª ed., Parte Geral, item 2 "b", Parte II, subitem 2.4.2 e Parte V, subitem 1.2. (subitem **3.5.1.2**)

Demonstração dos Fluxos de Caixa

5.1.28. Determinar à Secretaria Municipal da Fazenda que, junto à Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo, adote, no prazo de um ano, providências com vistas a impedir que movimentações orçamentárias, como a folha de pagamento, componham indevidamente as linhas da DFC “Outros Ingressos Operacionais” e “Outros Desembolsos Operacionais”, por estar em desacordo com o subitem 3.10 da NBC TSP Estrutura Conceitual. (subitem **3.8.1**)

Gastos com Educação

5.1.29. Determinar à Secretaria Municipal da Fazenda, que adote, imediatamente, providências com vistas a efetuar o lançamento de restos a pagar cancelados na linha 27 do DRD-MDE de 2023 (o valor cancelado que causou impacto no limite constitucional referente ao exercício de 2021, no valor de R\$ 266,4 milhões), por estar em desacordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais - 13ª edição. (subitens **4.1.2 e 4.1.11**)

Gastos com Saúde

5.1.30. Determinar à Secretaria Municipal de Saúde e à Secretaria Municipal da Fazenda que adotem, no prazo de 90 (noventa dias), providências com vistas ao efetivo atendimento aos dispositivos legais, quanto à implantação do controle das disponibilidades de caixa oriundas das receitas de impostos e transferências legais, relativas aos recursos próprios do Tesouro Municipal, por estar em desacordo com a Lei Municipal 13.563/03, o Decreto Municipal 44.031/03, parágrafo único do artigo 2º, artigo 14 e artigo 24, inciso II da Lei Complementar

141/12, o parágrafo único do artigo 8º e inciso I do artigo 50 Lei Complementar 101/00. (subitens 4.2.2 e 4.2.6)

Créditos Adicionais

5.1.31. Reiteração da determinação nº 611 do sistema Diálogo. (subitem 4.3.2)

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.

Transferências Especiais

5.1.32. Determinar à Secretaria do Governo Municipal, após interlocução com a Secretaria Municipal da Fazenda, que apresente a este Tribunal, no prazo de seis meses, plano de ação com vistas a definição mais célere do objeto de gasto dos recursos oriundos de transferências especiais (“Emendas Pix”), visando o registro tempestivo das rubricas de receitas específicas vinculadas às contas correntes de destino das respectivas Secretarias municipais, por estar em desacordo com art. 166-A da CF/88 c/c LF 4.320/64, art. 35, inciso I, contendo, no mínimo, as ações a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação. (subitem 4.4.1)

5.1.33. Determinar à Casa Civil, em conjunto com as demais Secretarias envolvidas no processo, que adote, no prazo de seis meses, providências com vistas à elaboração do plano de aplicação das transferências especiais (“Emendas Pix”) e sua divulgação continuada e atualizada no Portal da Transparência, por estar em desacordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias federal, contendo, as seguintes informações fundamentais: ano/número da emenda, política pública indicada pelo parlamentar, valor destinado pelo parlamentar e execução orçamentária. (subitem 4.4.2)

Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira (SIAFIC)

5.1.34. Determinar à Secretaria Municipal da Fazenda que adote, no prazo de dois anos, providências com vistas a promover a implementação dos requisitos mínimos de qualidade no

Sistema de Orçamento e Finanças (SOF), por estar em desacordo com o Decreto Federal 10.540/20. (subitem **4.5.1**)

Fontes de Recursos

5.1.35. Determinar à Secretaria Municipal da Fazenda que adote, no prazo de um ano, providências com vistas ao registro do ativo financeiro por fontes de recursos no padrão STN no Sistema de Orçamento e Finanças (SOF), por estar em desacordo com o subitem 5.2, Parte I do MCASP 9ª ed., Portaria STN/SOF 20/21 e Portaria STN 710/21. (subitem **4.6.1**)

Renúncia de Receitas

5.1.36. Determinar à Secretaria Municipal da Fazenda, em conjunto com a Controladoria Geral do Município, que adote, no prazo de um ano, providências com vistas à elaboração de metodologia de acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários, incluindo o cronograma e a periodicidade das avaliações, com base em indicadores de eficiência, eficácia e efetividade, bem como à propositura de designação dos órgãos responsáveis pela supervisão, pelo acompanhamento e pela avaliação dos resultados alcançados pelos benefícios tributários, a ser avaliada pelo Prefeito Municipal, haja vista o descumprimento, desde 2022, do disposto nos Incisos I e II, § 3º do art. 27 da Lei Municipal 17.839/22. (subitem **4.9.1**)

5.2. Propostas de recomendações

Plano Plurianual (PPA) 2022-2025

5.2.1. Recomendar à Secretaria Municipal da Fazenda, quando do encaminhamento do Projeto de Lei do próximo Plano Plurianual (PPA), que avalie a sugestão de determinar um limite de alteração das ações e programas do PPA com vistas a prover ao programa maior efetividade como instrumento de planejamento. (subitem **2.1.1.1**)

5.2.2. Recomendar à Secretaria Municipal da Fazenda que avalie a sugestão de indexar as metas do Plano Diretor Estratégico (PDE) com as do Plano Plurianual (PPA) quando da

elaboração do próximo ciclo do Projeto de Lei do PPA, com vistas a prover maior transparência e integração entre os instrumentos. (subitem **2.1.1.2**)

5.2.3. Recomendar à Secretaria Municipal da Fazenda que avalie a sugestão de estabelecer um prazo limite para as unidades orçamentárias efetuarem o registro do Detalhamento da Ação no sistema SOF com vistas a proporcionar melhor mapeamento da despesa regionalizada. (subitem **2.1.1.3**)

5.2.4. Recomendar à Secretaria Municipal da Fazenda que publique o Plano Plurianual (PPA) atualizado em seu site com as informações sobre alterações promovidas pelas Leis Orçamentárias Anuais, quando da promulgação do respectivo projeto de Lei, bem como novas ações inseridas, com vistas a manter o PPA revisado e atualizado. (subitem **2.1.1.4**)

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2023

5.2.5. Recomendar à Secretaria Municipal da Fazenda que avalie a sugestão de deixar de tratar, no próximo PLDO, dos limites de abertura de créditos adicionais, com vistas a abordar a matéria em fase de PLOA, na qual há oportunidade de se tratar com maior precisão orçamentária a necessidade para aumentos e supressões dos recursos que financiam as políticas públicas. (subitem **2.1.2.1**)

5.2.6. Recomendar à Secretaria Municipal da Fazenda e à Secretaria Executiva de Planejamento e Entregas Prioritárias de Secretaria de Governo que avaliem a sugestão de inclusão na lista de projetos em andamento relativa ao Anexo de Metas e Prioridades, quando do próximo ciclo de PLDO, daqueles projetos que estavam previstos na LOA do ano anterior,

mesmo que não tiveram empenhos, mas que tenham expectativa de continuidade, com vistas a trazer completude à lista dos projetos em andamento. (subitem **2.1.2.2**)

5.2.7. Recomendar à Secretaria Municipal da Fazenda que avalie a sugestão de especificar, no próximo projeto de lei de diretrizes orçamentárias, as despesas que serão contingenciadas na eventualidade de concretização dos riscos fiscais ou passivos contingentes. (subitem **2.1.2.3**)

Lei Orçamentária Anual (LOA) 2023

5.2.8. Recomendar à Secretaria Municipal da Fazenda que avalie a sugestão de rever o rol de exceções ao limite de créditos adicionais suplementares previstas para o próximo projeto de lei orçamentária e, se necessário, estabeleça um novo percentual para a abertura de créditos adicionais suplementares com vistas a permitir razoável discricionariedade ao Poder Executivo na alteração e execução do orçamento, sem prejuízo do controle social e Legislativo. (subitem **2.1.3.1**)

Bens Móveis

5.2.9. Recomendar à Secretaria Municipal da Fazenda que avalie a sugestão de estabelecer norma prevendo prazo tempestivo para a realização de inventário por partes das unidades para que os ajustes sejam refletidos no balanço do exercício financeiro ao qual se refere o inventário. (subitem **3.4.5.1.4**)

Bens Imóveis

5.2.10. Recomendar à Secretaria Municipal da Fazenda que avalie a sugestão de estabelecer um cronograma para implantação do módulo Obras em Andamento no Sistema de Bens Patrimoniais Imóveis (SBPI) e sua integração com o Sistema de Orçamento e Finanças (SOF), de forma a possibilitar o reconhecimento dos imóveis na contabilidade municipal. (subitem **3.4.5.2.1**)

5.2.11. Recomendar à Secretaria Municipal da Fazenda que avalie a sugestão de readequar a parametrização da tabela de integração no Sistema de Orçamento e Finanças (SOF), excluindo as hipóteses sistêmicas de reconhecimento de Variação Patrimonial Diminutiva na execução

orçamentária associada aos elementos 51 e 61, ativando tais gastos, preferencialmente, com informações complementares (contas correntes contábeis) que possibilitem associar os gastos às intervenções e aquisições executadas, com vistas à melhoria da qualidade informacional gerada pela contabilidade do Poder Executivo Municipal. (subitem **3.4.5.2.1**)

5.2.12. Recomendar à Secretaria Municipal de Gestão, tendo em vista suas atribuições institucionais, que, em conjunto a Secretaria Municipal da Fazenda, avalie a sugestão de estabelecer critérios, normas e procedimentos para o mapeamento e a mensuração dos bens de infraestrutura do município, de forma a possibilitar o seu devido reconhecimento na contabilidade municipal. (subitem **3.4.5.2.4**)

5.2.13. Recomendar à Secretaria Municipal de Gestão e à Secretaria Municipal da Fazenda que avaliem a sugestão da adoção de providências efetivas para que haja a integração das informações e sistemas, inclusive com a realização de inventários, que permitam o reconhecimento integral e estratificado dos imóveis municipais no Sistema de Bens Patrimoniais Imóveis (SBPI) e, consequentemente, na contabilidade municipal, com vistas à melhoria da qualidade informacional gerada pela contabilidade do Poder Executivo de São Paulo. (subitens **3.4.5.2.2, 3.4.5.2.3, 3.4.5.2.5 e 3.4.5.2.9**)

5.2.14. Recomendar à Secretaria Municipal da Fazenda que avalie a sugestão de implementar no Sistema de Bens Patrimoniais Imóveis (SBPI) uma funcionalidade que possibilite segregar os bens imóveis de acordo com sua real destinação, possibilitando sua estratificação para fins de classificação contábil como Ativo Imobilizado (separando apropriadamente os dominicais dos de uso especial) ou Propriedade para Investimento, nos termos da NBC TSP 06, item 7, MCASP 9ª ed., Parte II, subitem 7.1 e Portaria STN 975/21 (PCASP 2022), com vistas à melhoria da qualidade informacional gerada pela contabilidade do Poder Executivo Municipal. (subitem **3.4.5.2.6**)

5.2.15. Reiteração da recomendação nº 711 do sistema Diálogo. (subitem **3.4.5.2.8**)

711: 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.

5.2.16. Reiteração da recomendação nº 712 do sistema Diálogo. (subitem **3.4.5.2.7**)

712: Recomendar à Secretaria Municipal da Fazenda 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.

Fornecedores e Contas a Pagar

5.2.17. Recomendar à Controladoria Geral do Município e à Secretaria Municipal da Fazenda que avaliem a sugestão de estabelecer mecanismos de controle para o registro de transações recíprocas entre fornecedor e credor do próprio município de São Paulo com vistas a refletir de forma tempestiva e com o mesmo critério contábil os valores no Balanço Patrimonial da Prefeitura e das entidades da Administração Indireta. (subitem **3.4.7.2**)

Provisões

5.2.18. Recomendar à Procuradoria Geral do Município que avalie a sugestão de solicitar abertura de demanda junto à Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo para aperfeiçoamento do sistema vigente SIAJ-d - Sistema Integrado de Ações Judiciais Digital, de modo a consolidar as informações do cadastro inicial da ação judicial em link próprio de “Provisões Judiciais” na aba “Ações Judiciais” do SIAJ-d, com vistas a facilitar a análise e atualização de informações quanto à probabilidade de perda dos processos judiciais pelos Departamentos da Procuradoria, com geração de relatório consolidado ao final. (subitem **3.4.8.1**)

Precatórios Judiciais

5.2.19. Recomendar à Procuradoria Geral do Município, à Secretaria Municipal da Fazenda e ao Instituto de Previdência Municipal de São Paulo que, em contato com os Tribunais, avaliem a

sugestão de rever a contabilização dos passivos dos precatórios, de forma que reflitam de maneira fidedigna o fenômeno da transação ocorrida e quanto aos processos que deram origem. (subitens **3.4.10.4**, **3.4.10.5** e **3.4.10.6**).

Gastos com Educação

5.2.20. Recomendar à Secretaria Municipal de Educação que avalie a sugestão de elaboração de um planejamento contendo previsão para diminuição do montante de R\$ 2,7 bilhões que atualmente se encontra inscrito em restos a pagar com despesas para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) com vistas à efetivação dos gastos considerados como MDE em 2023 e em anos anteriores. (subitem **4.1.10**)

Gastos com Saúde

5.2.21. Recomendar à Secretaria Municipal de Saúde e à Secretaria Municipal da Fazenda que avaliem a sugestão de adotar a uniformização dos entendimentos para apuração das despesas não executadas no Órgão 84 – FMS e na Função 10 – Saúde, com vistas à adoção de mesmos critérios para a apuração dos gastos com Saúde, conforme os requisitos da Lei Complementar 141/12. (subitens **4.2.1** a **4.2.4** e **4.2.7**)

5.3. Propostas de Ciência

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2023

5.3.1. Dar ciência à Secretaria Municipal da Fazenda sobre as falhas formais identificadas na confecção dos demonstrativos integrantes do Anexo II da LDO 2023, que afrontam as disposições do MDF 12ª ed., com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes. (subitem **2.1.2.4**)

Lei Orçamentária Anual (LOA) 2023

5.3.2. Dar ciência à Secretaria Municipal da Fazenda sobre a fixação de despesas orçamentárias com valores simbólicos, notadamente insuficientes para implementação das ações, identificada na Lei Orçamentária de 2023, o que afronta a Lei Orgânica do Município de São Paulo, art. 137,

§ 8º, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes. (subitem **2.1.3.2**)

Gestão Fiscal

5.3.3. Dar ciência à Secretaria Municipal da Fazenda sobre a intempestividade da publicação dos demonstrativos da LRF referentes ao 3º quadrimestre de 2023 com valores definitivos, em virtude de o SOF (SIAFIC) não ter sido fechado no prazo estipulado no art. 6º, caput, inciso I, do Decreto Federal 10.540/20, o que infringe o § 1º do referido Decreto e art. 11, §1º da Portaria MF 548/10, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes. (subitem **2.3**)

5.3.4. Dar ciência à Secretaria Municipal da Fazenda sobre falhas formais no Anexo 13 das Parcerias Público-Privadas (PPP), identificada na falta de uso da conta de controle 2.2.8.6.1.02 de “Outros Passivos” e no valor da linha “A Contratar” de 2025 que desconsiderou o valor da PPP “Manutenções de Escolas”, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes. (subitem **2.3.4**)

Balanço Patrimonial

5.3.5. Dar ciência à Secretaria Municipal da Fazenda sobre a utilização inadequada da nomenclatura “Obrigações de repartições a outros entes” para o montante de R\$ 370,2 milhões relativo a “Transferências fiscais a curto prazo”, identificada no Passivo do Balanço Patrimonial, o que afronta o disposto no PCASP 2023 e no subitem 4.4.1, parte V do MCASP 9ª ed., com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes. (subitem **3.4**)

5.3.6. Dar ciência à Secretaria Municipal da Fazenda sobre a falta de inclusão de todas as codificações de fontes de recursos atualmente utilizadas, identificada no Quadro Superavit/Deficit Financeiro (Anexo do Balanço Patrimonial), o que afronta o disposto no item 17 da IPC 04, no subitem 4.4, parte V do MCASP 9ª ed. e nas Portarias STN/SOF 20/21 e STN

710/21, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes. (subitem **3.4**)

Depósitos Judiciais

5.3.7. Dar ciência ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo sobre a necessidade de aperfeiçoamento do sistema de emissão de guias de depósito judicial, pertencente ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, para avaliação de medidas possíveis na sua esfera de competência. (subitem **3.4.9.1**)

Precatórios Judiciais

5.3.8. Dar ciência à Secretaria Municipal da Fazenda e à Procuradoria Geral do Município sobre as distorções junto à VPD atualização monetária de precatórios vencidos (R\$ 168 milhões), em infringência à NBC TSP EC, subitens 3.10 e 3.26 com vistas à adoção de medidas que venham a sanar a questão. (subitem **3.4.10.3**)

5.3.9. Dar ciência à Secretaria Municipal da Fazenda e à Procuradoria Geral do Município sobre a insuficiência dos montantes destinados a pagamentos de precatórios para cumprimento do prazo de 31.12.29, bem como sobre a permanência de saldo nas contas judiciais, em afronta ao artigo 101 da ADCT e inobservância ao Alerta emitido no TC 001840/2023, com vistas à adoção de medidas que venham a sanar a questão. (subitem **4.10.1**)

5.3.10. Dar ciência à Secretaria Municipal da Fazenda e à Procuradoria Geral do Município sobre a deficiência da execução orçamentária dos rendimentos das contas de precatórios, bem como o desequilíbrio do repasse às contas judiciais I e II, em afronta ao artigo 167, inciso II da Constituição Federal, artigos 37 e 60 da Lei Federal 4.320/64 e Decreto Municipal 51.378/10 e alterações, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes. (subitens **4.10.2** e **4.10.3**)

Transferências Concedidas e Recebidas

5.3.11. Dar ciência à Secretaria Municipal da Fazenda e à Secretaria Municipal de Saúde sobre a falta de observação do regime de competência para registro contábil das receitas SUS, bem

como a falta de conciliação dos montantes repassados pelo FNS, em infringência ao MCASP 9ª edição, parte geral, item 2b, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes. (subitem **3.5.1.1**)

Gastos com Educação

5.3.12. Dar ciência à Secretaria Municipal de Educação sobre o descumprimento do prazo regular de envio dos dados ao SIOPE, identificado nos recibos de transmissão do SIOPE, obtidos por meio de consulta ao site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que afronta o art. 38, § 1º, da Lei Federal 14.113/20, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes. (subitem **4.1.6**)

5.3.13. Dar ciência à Secretaria Municipal de Educação (SME) e à Secretaria Municipal da Fazenda (SF) sobre a existência de uma diferença entre os valores informados pela SF no DRD-MDE e os valores informados ao FNDE pela SME, identificada pela análise dos recibos de transmissão do SIOPE, obtidos por meio de consulta ao site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes, tendo em vista a existência do Acordo de Cooperação Técnica 02/17 deste Tribunal e a necessidade da futura conciliação eletrônica dos gastos com MDE publicados no DOC bimestralmente (DRD-MDE) com a publicação efetuada no âmbito do SIOPE. (subitem **4.1.6**)

5.3.14. Dar ciência à Secretaria Municipal da Fazenda sobre os vícios formais identificados no DRD-MDE 2023, o que afronta o disposto Manual de Demonstrativos Fiscais – 13ª edição, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes. (subitem **4.1.7**)

Créditos Adicionais

5.3.15. Dar ciência à Secretaria Municipal da Fazenda de erros nos registros das movimentações de créditos adicionais suplementares e dos remanejamentos de despesas entre órgãos e unidades, culminando em valores incorretos divulgados no Balanço Orçamentário Consolidado do exercício de 2023, o que afronta o disposto no subitem 6.2.2, Parte Geral do

MCASP 9ª edição, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outros casos semelhantes. (subitens **3.9.1.2** e **4.3.3**)

Fontes de Recursos

5.3.16. Dar ciência à Secretaria Municipal da Fazenda sobre a contabilização de Restos a Pagar (R\$ 94,9 milhões) em desacordo com a estrutura por fonte de recursos definida pela Secretaria do Tesouro Nacional, identificada no superavit financeiro consolidado de 2023, o que afronta o disposto nas Portarias STN/SOF 20/2021 e Portaria STN 710/21, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes. (subitem **4.6.2**)

6. DETERMINAÇÕES DE EXERCÍCIOS ANTERIORES

Nº da Det.	Acordão	Tema	Órgão	Reiterada desde
Situação: ATENDIDA				
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
Durante os procedimentos desenvolvidos para elaboração do Relatório Anual de Fiscalização (eTCM 004572/2024) referente às contas do Município de São Paulo do exercício de 2023, a equipe de auditoria apurou que a sistemática do registro de arrecadação da receita foi realizada na nova estrutura por fontes no padrão definido pela Secretaria do Tesouro Nacional.				
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
Em sua manifestação a Origem apresentou informações sobre o novo sistema de gerenciamento de garantias a contratos e licitações públicas, assim como anexou os relatórios de conciliação bancária de janeiro a novembro/2023. Desta forma, tendo em vista as informações trazidas pela Origem, bem como a constatação pela Auditoria da regularidade da conciliação bancária da PMSP no âmbito da análise das Contas do exercício de 2023, considera-se atendida a determinação.				
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
Foi elaborada e publicada a Nota Técnica Conjunta SF/SUTEM/DECON/DEFIN nº 01 de 02/12/2022, vigente a partir do exercício de 2023, publicada no DOCSP de 03/12/2022, página 17 e disponível no site da fazenda https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/notatecnica_decon_defin_2022_versao_doc_1670856480.pdf . Portanto, os registros contábeis de depósitos judiciais foram realizados de acordo com o novo procedimento de "efetuar o registro de dedução da receita orçamentária de capital até o limite da arrecadação" a partir do início de 2023, razão pela qual a determinação 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
Conforme posicionamento no exercício anterior, aguardava-se a finalização de apuração de responsabilidades, bem como o encaminhamento final do processo de apuração a esta Corte, para que fosse considerado o cumprimento integral do determinado. Conforme evidenciado nas manifestações da CGM, a análise de responsabilização realizada no processo SEI nº 6067.2022/0001012-4 foi finalizada por meio do relatório apresentado pela Corregedoria Geral do Município por meio do documento SEI 080379030, emitido em 23.03.23, e o resultado da apuração foi encaminhado a esta Corte por meio do Ofício nº 536/SMS.G/DAOC/2023, de 25.04.23 (documento SEI 082130873), protocolado no eTCM nº 003886/2023, evidenciando o atendimento aos aspectos que remanesçam pendentes de atendimento.				

683	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 superavit 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).	Créditos Adicionais	SF	2022
Os créditos adicionais abertos no exercício de 2023 com recursos oriundos do Superávit Financeiro totalizaram R\$ 12.030.994.166,50. Portanto, o limite estabelecido na determinação foi atendido.				

731	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).	Normas contábeis aplicadas ao Setor Público	IPREM	2022
A Origem considerou a determinação atendida, informando que foram feitos lançamentos de R\$ 113.292 milhões para reclassificar as VPD's registradas pelas transferências financeiras concedidas, no ano de 2022, mas, acrescentaram que este procedimento foi pontual, devido à transição das operações do IPREM para os Fundos recém-constituídos (Fundo Financeiro – FUNFIN e Fundo Previdenciário – FUNPREV), e que não houve, em 2023, novas incidências que levassem aos registros contábeis considerados inadequados. De fato, não foram detectadas novas distorções no exercício de 2023 oriundas de procedimentos análogos aos detectados no exercício de 2022, de modo que a referida Recomendação foi atendida pelo IPREM.				

732	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).	Normas contábeis aplicadas ao Setor Público	SF	2022
A recomendação foi atendida. No final de 2023, os saldos devedores a entidades do Terceiro Setor, OS, passaram a ser contabilizados nas seguintes contas de passivo: 2.1.5.3.1.02.01.00.000.000.000.000.000 (TRANSFERÊNCIAS PARA ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL A PAGAR (F)) e 2.1.5.3.1.02.02.00.000.000.000.000.000 (TRANSFERÊNCIAS PARA ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL A PAGAR (P)).				

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 2023, 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. Além do mais, foram identificadas unidades que não efetuaram a incorporação de bens.				

252	1.11 - regularize o saldo da conta Débitos de Servidores Municipais;	Créditos de Curto Prazo	SF	2012
-----	--	-------------------------	----	------

Considerando a manifestação no sentido de concordância quanto ao saldo da conta não apresentar informações fidedignas, bem como de não ter sido desenvolvido relatório de controle e, por fim, os testes realizados na auditoria atinente às contas do poder Executivo de 2023, que demonstraram que os controles contábeis efetuados sobre a conta em análise não são efetivos, de modo que não há documentação de suporte adequada que embase o 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
-----	---	-------------------	----	------

Durante os procedimentos desenvolvidos para elaboração do Relatório Anual de Fiscalização (eTCM 004572/2024) referente às contas do Município de São Paulo do exercício de 2023, a equipe de auditoria apurou que o registro do Ativo e Passivo Financeiro por Fontes no padrão STN não foi implementado em conformidade com o disposto no subitem 5.2, Parte I do MCASP 9ª edição, Portaria STN/SOF 20/21 e Portaria STN 710/21.

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
-----	---	----------	----	------

A Secretaria da Fazenda (SF) entende que a determinação foi atendida no âmbito de suas atribuições, mas que depende também de providências da Secretaria Municipal da Educação (SME). Diante do exposto pela Controladoria Geral do Município (CGM) e a ausência de documentos comprobatórios de cumprimento da determinação, a Coordenadoria II acompanha o posicionamento da CGM pelo não atendimento da deliberação. Destacamos que se trata de uma determinação que, para ser atendida, precisa dos esforços conjuntos da SME e da SF, tendo em vista a relação das atividades das duas Secretarias relacionadas ao tema da determinação.

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
-----	--	----------	-----	------

A Secretaria Municipal de Educação (SME) entende não ser possível o atendimento desta determinação e reitera o pedido de que seja encaminhada à Secretaria da Fazenda (SF) para análise e avaliação quanto ao atendimento. Destacamos que a mesma determinação foi emitida para as duas Secretarias (SME e SF). Trata-se de uma determinação que, para ser atendida, precisa dos esforços conjuntos da SME e da SF, tendo em vista a relação das atividades das duas Secretarias relacionadas ao tema da determinação. Considerando que são necessários esforços conjuntos tanto da SME quanto da SF e que não foram apresentados elementos suficientes que demonstrem o cumprimento da determinação, a Coordenadoria II acompanha o posicionamento da Controladoria Geral do Município (CGM) pelo não atendimento da determinação.

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
-----	--	----------	----	------

A Coordenadoria II acompanha o posicionamento da Controladoria Geral do Município (CGM) pelo não atendimento da determinação, destacando-se a análise da CGM de que, embora a Secretaria da Fazenda (SF) classifique esta determinação

como atendida, observa-se que não constam critérios, parâmetros utilizados e justificativas legais que respaldem os números apresentados no DRD-MDE e também ausência de informação de participação da Secretaria Municipal de Educação (SME).

Trata-se de uma determinação que, para ser atendida, precisa dos esforços conjuntos da SME e da SF, tendo em vista a relação das atividades das duas Secretarias relacionadas ao tema da determinação.

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
-----	--	---------------------	----	------

A Origem alega que os impactos da criação e implantação da nova tabela de fontes em 2023, das alterações nas regras dos limites de criação dos créditos adicionais preconizadas na LOA e na LDO 2024, bem como da necessidade de revisão de regras já existentes, impactaram no cronograma de implantação do Sistema para o atendimento da determinação.

Assim, concluiu-se que a determinação permanece pendente de cumprimento.

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
-----	---	--------------	-----	------

A PGM reitera a sua manifestação do exercício anterior e complementa que o monitoramento já é efetuado por outros métodos. Contudo, não trouxe evidências desse monitoramento e explicações de como ele funciona de forma a possibilitar a análise da Auditoria quanto a sua adequação para solução do problema identificado. Com isso, mantém-se a determinação.

377	20.6.49 - Automatizar a inclusão, no sistema informatizado de Cauções e Garantias de Contratos, dos índices de atualização monetária. (subitem 6.11.1.2.2)	Demais Obrigações a Pagar	SF	2016
-----	--	---------------------------	----	------

No site: <https://servicodevolucao.prefeitura.sp.gov.br/>, não foi possível aferir a afirmação da origem.

Em que pese a origem afirmar que o novo sistema de gerenciamento de garantias a contratos e licitações públicas, nos termos da Portaria SF 338/2021, está em vigor desde agosto/2023, assim como a atualização monetária das devoluções de garantias em dinheiro depositadas por meio do pagamento de DAMSPs, cabe à origem apresentar evidências de que o sistema está em pleno funcionamento de forma a atender à determinação.

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 DICON informa que foram efetuadas alterações no SOF relativas ao processamento da despesa intraorçamentária, para CNPJ do mesmo Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), como também criados controles adicionais para o ingresso de receitas orçamentárias (créditos tributários). Pondera que não há reciprocidade nos lançamentos de contas contábeis que apresentam 5º nível 2, entre as empresas INTRA - OFSS. Informa, ainda, que foi aberta demanda junto à PRODAM para criar funcionalidades para lançamentos contábeis de transações recíprocas entre empresas, nos termos da NBC TSP.

Em que pese o alegado, a Auditoria identificou que não há exclusão de lançamentos recíprocos, refletindo de maneira generalizada na divulgação das DCASP do Município. Ademais, há lançamentos intra-OFFS, cujas contas de contrapartida possuem o 5º nível com codificação diversa desse tipo de transação contábil.

Pelo exposto, a Determinação não foi atendida.

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
-----	---	----------------------	----	------

A Origem cumpre em parte a Determinação com a Portaria SF 97/2020, as informações disponíveis no site e a divulgação do Quadro de Renúncias e Benefícios, pois é possível identificar a normatização dos processos de projeção, instituição e acompanhamento relativos às Renúncias de Receita, excetuando apenas normatizar o processo de controle e avaliação dos resultados e benefícios relativos às Renúncias de Receitas.

A partir da LDO 2019 (Lei 16.961 de julho de 2018) passou a ser prevista a obrigatoriedade das proposições que criem ou prorroguem benefícios tributários estarem acompanhadas dos objetivos, metas e indicadores relativos à política pública fomentada, bem como da indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação. Além disso, atribuiu-se ao Poder Executivo a adoção de providências com vistas 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 e designar os órgãos responsáveis pela supervisão, pelo acompanhamento e pela avaliação dos resultados alcançados pelos benefícios tributários. De 2019 até 2022, sugiram 37 leis (conforme quadro de benefícios) em desconformidade com o mandamento.

Em 2023, foram sancionadas duas leis cujos conteúdos dispõem, entre outros assuntos, sobre renúncias de receitas. Em nenhuma delas foi obedecida a Lei 17839/22 (LDO) – Art. 26 § 2º, quanto aos benefícios tributários estarem acompanhados dos objetivos, metas e indicadores relativos à política pública fomentada, bem como da indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação.

Dessa forma, conclui-se que a determinação segue pendente de atendimento.

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
-----	---	----------------------	-----	------

Verificou-se o sistema Ábaco/TCM em 03.04.24 e identificou-se que, se comparados os exercícios de 2022 e 2023, foram liquidados na função 26 - Transporte, Atividade 4701 - Compensações tarifárias do sistema de ônibus, respectivamente, R\$ 5,05 bilhões e R\$ 5,3 bilhões, perfazendo um aumento de 5% da referida despesa.

Todavia, no exercício de 2023, o montante fixado para a despesa, função 26 - Transporte, Atividade 4701 - Compensações tarifárias do sistema de ônibus, foi de R\$ 3,77 bilhões, sendo liquidados R\$ 5,30 bilhões, 41% 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
-----	--	--------------	----	------

Considera-se não atendida a determinação, uma vez que ainda não foram implantados todos os módulos previstos do SBPI, estando, conforme relato da Origem, em desenvolvimento o módulo para registro de alienações e cessões da PMSP.

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
-----	--	---------------------------------	-----	------

A resposta apresentada pelo Departamento de Prestação de Contas da SMS em 05.03.24 no Doc. SEI nº 099306470 (processo SEI nº 6018.2018/0062909-0), somente evidencia a apresentação do demonstrativo previsto no Anexo da Portaria nº 314/21 da SMS relativo ao exercício de 2022, de modo que não foi apresentada a apuração das despesas com pessoal relativas ao exercício de 2023. Ainda, não há evidências de que tenha havido a inserção, no demonstrativo, das despesas relacionadas às parcerias que não estejam subordinadas à CPCS, como por exemplo, os contratos de gestão e convênios para gestão de unidades hospitalares sob responsabilidade da SEAH (Secretaria Executiva de Atenção Hospitalar), conforme registrado no posicionamento do exercício anterior.

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
-----	--	---------------------------------	-----	------

A Coordenadoria II acompanha o posicionamento da Controladoria Geral do Município (CGM) pelo não atendimento da determinação. O setor competente da Pasta entende que a determinação está em atendimento. Destaca-se o entendimento da CGM de que é necessário que a Unidade apresente plano de trabalho contemplando cronograma dos períodos a serem realizados com estimativa para conclusão de cada fase.

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	SMADS	2017
-----	--	---------------------------------	-------	------

A SMADS não apresentou manifestação acerca da determinação, razão pela qual concluímos que 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
-----	--	-------------------------------	----	------

Conforme consignado pela CGM, embora a Origem tenha indicado o encerramento de 19 contas bancárias, a documentação apresentada refere-se ao encerramento de somente 15 contas correntes do Banco do Brasil. Do mesmo modo, em relação às contas da Caixa Econômica Federal a documentação apresentada não permite comprovar a consulta ao portal GOVCONTAS da CEF. Além disso, nos trabalhos de auditoria de análise das Contas da PMSP do exercício de 2023 referentes à conta Caixa foram verificadas diversas contas bancárias, de ambas instituições, sem movimentação.

Diante do exposto, considera-se não atendida a determinação.

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
-----	---	--------------	----	------

Considerando que o Grupo de Trabalho instituído pela Portaria conjunta PGM/SF 02/22 se encontra em andamento e, portanto, não regularizou até o momento as impropriedades do quadro contábil do sistema SDA para tornar mais transparente as informações da dívida ativa, a determinação não foi 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
-----	---	--------------	-----	------

Considerando que o Grupo de Trabalho instituído pela Portaria conjunta PGM/SF 02/22 se encontra em andamento e, portanto, não regularizou até o momento as impropriedades do quadro contábil do sistema SDA para tornar mais transparente as informações da dívida ativa, a determinação não foi atendida.

561	5.3.39. A Procuradoria Geral do Município e a Secretaria da Fazenda devem estabelecer uma ação conjunta de integração	Depósitos Judiciais	SF	2019
-----	---	---------------------	----	------

	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)			
--	--	--	--	--

SF indicou que aguarda iniciativa da PGM sobre o tema. A PGM, por sua vez, ao se manifestar sobre o assunto, esclareceu que a proposta técnica está em elaboração e será submetida à SF. Diante do exposto, considera-se que a determinação não foi atendida e os esforços de ação conjunta entre a SF e PGM devem continuar para redução do volume de recursos oriundos dos depósitos judiciais não identificados pelo Banco do Brasil até que o TJSP adeque seu sistema de emissão de guias de depósito judicial.

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
-----	--	---------------------	-----	------

A PGM esclareceu que a proposta técnica está em elaboração e será submetida à SF. Diante do exposto, considera-se que a determinação não foi atendida e os esforços de ação conjunta entre a SF e PGM devem continuar para redução do volume de recursos oriundos dos depósitos judiciais não identificados pelo Banco do Brasil até que o TJSP adeque seu sistema de emissão de guias de depósito judicial.

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
-----	---	---------------------	----	------

No Relatório Anual de Fiscalização (eTCM 004572/2024) referente às contas do Município de São Paulo do exercício de 2023, a equipe de auditoria concluiu que o controle do superavit financeiro permanece sendo realizado de forma manual, atrelado à conta bancária de determinada fonte e órgão, por meio de planilha Excel.

Portanto, a determinação não foi atendida.

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
-----	--	--------------	-----	------

A Origem manifestou pelo atendimento da determinação. Entretanto do documento anexado (Info CET), a assessoria da CET informou em 03.01.24 que está programando o início de envio dos débitos vencidos a partir de 01/01/2023, sendo acordado com PGM - FISC o volume de 30.000 multas/dia.

A CGM manifestou-se pelo não atendimento, considerando a existência de pendências.

A Auditoria posicionou-se pelo não atendimento, considerando que a manifestação da Secretaria Municipal de Transportes não apresentou evidências para comprovar a regularização das pendências cadastrais do contribuintes para viabilizar a inscrição da dívida ativa.

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
-----	--	---------------------	-----	------

As obrigações com depósitos judiciais representam um risco relevante de dispêndios financeiros capaz de afetar o caixa da Municipalidade, podendo prejudicar o fluxo de caixa livre da Prefeitura, haja vista a crescente recomposição do fundo de reserva aliada ao crescente e vultoso estoque de depósitos judiciais no valor de R\$ 15,4 bilhões em 31.12.23.

Em consulta aos Anexos de Riscos Fiscais das LDOs de 2021 a 2024, observou-se que a mesma metodologia de estimação estatística foi adotada. Por exemplo, em 2024, considerou-se que, com intervalo de confiança de 95%, anualmente seriam levantados, contra o Município, 7,03% +/- 4,50% do saldo atualizado dos depósitos judiciais, de modo que, ao aplicar esses

percentuais sobre o saldo, obteve-se R\$ 697,2 milhões +/- R\$562,3 milhões de estimativa de recomposição dos levantamentos judiciais.

Além desse mapeamento estatístico, para fins de melhor avaliação do risco financeiro, é necessário apurar 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).

Por fim, a PGM informa que as informações sobre os depósitos judiciais não estão estruturadas no Sistema de Acompanhamento de Ações Judiciais, tornando prejudicada a adequada mensuração dos processos judiciais com grande probabilidade de perda que compõem o estoque dos depósitos judiciais, bem como o seu detalhamento.

Portanto, a determinação permanece não atendida.

684	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.	Educação	SME	2022
A Coordenadoria II acompanha o posicionamento da Controladoria Geral do Município (CGM) pelo não atendimento da recomendação. Destaca-se que o setor competente da Pasta entende que a recomendação está em atendimento.				

685	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).	Notas Explicativas	SF	2022
Em análise do "Demonstrativo Consolidado e Notas Explicativas 2023" não foi possível observar as informações referentes a: vida útil; taxas de depreciação; valor contábil bruto e depreciação acumulada; e conciliação com adições. Portanto, a solicitação não foi atendida.				

686	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 FTMSF (subitem 3.4.1.1).	Caixa e Equivalentes de Caixa	SF	2022
Tendo em vista que a Origem corrobora o apontamento da Auditoria, e informa que orientará as unidades no sentido de contabilizar os rendimentos de aplicações financeiras nas contas adequadas, considera-se não atendida a determinação em questão.				

689	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	Bens Móveis	SF	2022
-----	---	-------------	----	------

	subitem 3.26 da NBC TSP Estrutura Conceitual (subitem 3.4.5.1.2).			
A Origem está apresentando e verificando a possibilidade de adesão das empresas da Administração Direta e Indireta a mesma metodologia utilizada para o reconhecimento, tramitação e baixa de bens móveis utilizada pelas Unidades Orçamentárias da PMSP. Logo, não foi evidenciada a criação, em conjunto com a Administração Indireta, de procedimentos para 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 dos ativos da administração direta. Dessa forma, conclui-se que a determinação segue pendente de atendimento.				

690	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).	Receita	SMT	2022
A Origem informa que para as tratativas, a SF autuou dois processos: a) 6017.2018/0015290-5 (refere-se ao registro do crédito não tributário por competência) e b) 6017.2019/0072016-6 (para tratar as prescrições de créditos das multas de trânsito). Além do mais, esclarece que os referidos processos ainda não lograram êxito. Desse modo, haja vista a Secretaria informar que os processos não tiveram êxito, segue a Recomendação não atendida.				

691	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).	Bens Móveis	SF	2022
Nos trabalhos de auditoria que subsidiam o Relatório Anual de Fiscalização (eTCM 004572/2024) referente às contas do Município de São Paulo do exercício de 2023, a equipe de auditoria identificou esforços da Origem com vistas à criação de rotinas, formas de integração e controle dos bens móveis, no entanto, o atual sistema SBPM não suporta corretamente os montantes contabilizados, necessitando de auxílio da PRODAM para emissão de relatórios, o que ocorre sem a devida tempestividade. Tais constatações vão em linha com o reportado quanto à necessidade da criação de um novo sistema de gerenciamento de bens para suprir as limitações do atual sistema SBPM. Dessa forma, conclui-se que a determinação segue pendente de atendimento.				

690	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).	Receita	PRODAM-SP	2022
-----	--	---------	-----------	------

Em que pese a Prodram não ter se manifestado, SF e SMT, também destinatárias da recomendação, se manifestaram no seguinte sentido: SF optou por aguardar a aprovação de uma proposta de sistematização, conforme estipulado pela Portaria SF nº 156, de 30 de junho de 2022, mas deu continuidade às tratativas com a SMT e PRODAM que visam obter quadro contábil, já solicitado pela SF, dada a possibilidade de ser utilizado de forma paliativa; SMT alegou que, para as tratativas, a SF autuou dois processos (6017.2018/0015290-5, relativo ao registro do crédito não tributário por competência, e 6017.2019/0072016-6, para tratar as prescrições de créditos das multas de trânsito) que ainda não lograram êxito.

Desse modo, por todo exposto, a Recomendação não foi atendida.

690	5.2.5. Recomendar à SMT, à Prodram 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).	Receita	SF	2022
-----	---	---------	----	------

A SF optou em aguardar a aprovação de uma proposta de sistematização, conforme estipulado pela Portaria SF nº 156, de 30 de junho de 2022, uma vez que elaborar "um quadro contábil resumo, para a contabilização dos créditos a receber, decorrentes de infrações legais referentes às multas de trânsito, fere o padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle". Assim, deu-se continuidade às tratativas com a SMT e PRODAM que visam obter quadro contábil, já solicitado pela SF, dada a possibilidade de ser utilizado de forma paliativa. Apesar dessas informações, não foram apresentados documentos que evidenciem os resultados alcançados até o momento.

Ainda, a SMT alega que para as tratativas, a SF autuou dois processos, a saber: a) 6017.2018/0015290-5 (refere-se ao registro do crédito não tributário por competência) e b) 6017.2019/0072016-6 (para tratar as prescrições de créditos das multas de trânsito).

Além do mais, esclarece que os referidos processos ainda não lograram êxito.

Desse modo, por todo exposto, a Recomendação não foi atendida.

693	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).	Dívida Ativa	SF	2022
-----	--	--------------	----	------

As propostas fornecidas pela Origem ainda se encontram pendentes. Portanto, segue não atendida.

693	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	Dívida Ativa	PGM	2022
-----	--	--------------	-----	------

	não detêm as características necessárias para serem registradas como ativo (subitem 3.4.3.1).			
As propostas fornecidas pela Origem ainda se encontram pendentes. Portanto, segue não atendida.				

694	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).	Dívida Ativa	SF	2022
As propostas fornecidas pela Origem ainda se encontram pendentes. Portanto, segue não atendida.				

694	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).	Dívida Ativa	PGM	2022
As propostas fornecidas pela Origem ainda se encontram pendentes. Portanto, segue não atendida.				

695	5.1.5. Determinar ao HSPM e à SMSUB, responsável pelo apoio administrativo ao SFMSM, 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 Móveis	HSPM	2022
Em que pesem os esforços demonstrados no Plano de Trabalho com vistas ao cumprimento da determinação, foi feito uma consulta no balancete da HSPM e ainda não consta nenhum lançamento de depreciação. Dessa forma, conclui-se que a determinação segue pendente de atendimento.				

697	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).	Dívida Ativa	SF	2022
A SF relatou que a discussão técnica para que as informações de cancelamento da Dívida Ativa armazenadas nos sistemas de Origem (IPTU, ISS e ITBI) sejam disponibilizadas para a PGM com o objetivo de possibilitar a integração com o Sistema da Dívida Ativa (SDA) está sendo tratada no Grupo de Trabalho da Dívida ativa. Assim, a Auditoria se posiciona pelo não atendimento da determinação.				

701	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).	Dívida Ativa	PGM	2022
A PGM afirmou que, para o atendimento da recomendação, é necessária a definição de padrão informacional por SF/Decon. Considerando que o Grupo de Trabalho da Dívida Ativa, instituído pela Portaria Conjunta PGM/SF 02/2022, encontra-se em andamento, sendo um dos escopos a definição de critérios para viabilizar as melhorias das informações da dívida ativa, a Auditoria entende que a determinação não foi atendida.				

702	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).	Dívida Ativa	SF	2022
-----	---	--------------	----	------

A Origem relatou que a discussão técnica para revisão da codificação dos tipos de créditos não tributários arrecadados da dívida ativa, com o objetivo de facilitar a integração dos sistemas PPI e SDA, está sendo tratada no Grupo de Trabalho da Dívida ativa. Assim, a auditoria se posiciona pelo não atendimento da determinação.

702	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).	Dívida Ativa	SMSUB	2022
-----	---	--------------	-------	------

A SMSUB informa que já existe integração entre os sistemas SCF e SDA. No entanto, em seu posicionamento relativo à mesma determinação, a PGM informou sobre a necessidade de alterações nos referidos sistemas para atendimento do quanto determinado. Assim, a determinação permanece não atendida.

702	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).	Dívida Ativa	PGM	2022
-----	---	--------------	-----	------

A PGM informa sobre a necessidade de alterações em sistemas para atendimento do quanto determinado. Assim, a determinação permanece não atendida.

707	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).	Bens Móveis	SF	2022
-----	---	-------------	----	------

Não foram apresentadas evidências que comprovem a realização do levantamento de todos os bens móveis, de modo a baixar os bens que não atendam mais ao critério para serem classificados como ativo. Portanto, a recomendação não foi atendida.

711	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).	Bens Imóveis	SF	2022
-----	--	--------------	----	------

Conforme relatado pela CGM, a SF confirma que as providências para instituir um processo de avaliação periódica dos bens imóveis, incluindo o estabelecimento de normativos, estão pendentes de realização. Sendo assim, considera-se não atendida a determinação.

712	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).	Bens Imóveis	SF	2022
-----	---	--------------	----	------

A Origem informou que está em desenvolvimento a fase 3 do SBPI, que contemplará o registro de alienações, cessões, permissões de uso de áreas públicas e obras em andamento, e apresentou, ainda, o cronograma das etapas de implantação dessa fase do sistema.

Verifica-se assim, que as providências que possibilitarão o cumprimento da determinação estão em andamento.

Por todo o exposto, considera-se não atendida a determinação.

713	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).	Bens Imóveis	SF	2022
-----	---	--------------	----	------

A Origem informou que está em desenvolvimento a fase 3 do SBPI, que contemplará o registro de alienações, cessões, permissões de uso de áreas públicas e obras em andamento, e possibilitará regularizar a classificação contábil dos imóveis cedidos.

Por todo o exposto, tendo em vista que as providências para regularização da impropriedade estão em andamento, considera-se não atendida a determinação.

721	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).	Lei de Responsabilidade Fiscal	SF	2022
-----	---	--------------------------------	----	------

A Origem informou que analisou a situação financeira das empresas estatais no Processo SEI 6017.2023/0071869-0 e entendeu que a SPTrans não é dependente, apenas a COHAB, SPTURIS, SPURBANISMO e SPCINE são empresas dependentes do recebimento de subvenções econômicas para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.

Alegou que, conforme parecer da SMT/AJ, PROCESSO SEI 6017.2021/0011152-0, documento no. 053761079, o "benefício de aposentadoria" decorre da Lei 13.241/01 e da Lei 11.037/91, que foi revogada pela primeira. Informou que, em síntese, a Assessoria afirmou que "houve a ocorrência da ultratividade do disposto no parágrafo único do artigo 2º da Lei nº 11.037, de

1991, quanto aos empregados e aposentados da CMTC que assim o eram na data da promulgação da referida Lei, haja vista a incidência de segurança das relações de trabalho e benefício do regime jurídico então submetido."

No que se refere à questão do pagamento de precatórios pela PMSP, alegou que a Secretaria da Fazenda iniciou tratativas com a diretoria executiva da SPTRANS sobre a avaliação do reconhecimento dos precatórios no primeiro semestre de 2023 e, segundo a entidade, o tema seria apreciado pelo Conselho de Administração e Conselho Fiscal entre janeiro e fevereiro de 2024.

A despeito do alegado, a SPTrans, de acordo com a LRF, é uma empresa estatal dependente pois utiliza recursos financeiros do ente controlador para pagamento de pessoal (pagamentos dos aposentados), em 2023 foram pagos R\$ 30,2 milhões pela PMSP. No mesmo sentido, a PMSP vem arcando com o pagamento de precatórios da empresa, em 2023 foram pagos R\$ 184,9 milhões (custeio em geral). Cabe ressaltar que, até 31.12.23, a PMSP arcou com R\$ 306,7 milhões em precatórios da empresa.

Conforme art. 2º, inciso III da LRF, a definição de empresa estatal dependente é a seguinte: "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".

Pelo exposto, a Determinação não foi atendida.

729	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).	Normas contábeis aplicadas ao Setor Público	SF	2022
-----	---	---	----	------

A Secretaria Municipal da Fazenda informa que, através de SF/SUTEM/DECON/DIGIR, realiza o acompanhamento do registro orçamentário da receita, porém, em função da quantidade de eventos e limitação de recursos humanos, não é possível que a verificação abranja cada um os eventos registrados de forma detalhada, confrontando o registro frente aos registros do órgão repassador.

A despeito do alegado, junto ao site <<https://consultafns.saude.gov.br/#/detalhada>>, podem ser consultados os repasses do dia, de forma tempestiva, e a competência a que se referem, de modo que basta a criação de rotinas para o acompanhamento diário e registro contábil desses repasses pelo regime de competência.

Assim, a recomendação não foi atendida.

729	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).	Normas contábeis aplicadas ao Setor Público	SMS	2022
-----	---	---	-----	------

A SMS cita que os registros contábeis em Variação Patrimonial Aumentativa estão em consonância com os registros contábeis da receita. Acrescenta que a informação fornecida pelo FNS é por ordem bancária, não por competência, devido à falta de informação para que o registro contábil ocorra tempestivamente.

Não obstante o alegado, junto ao site <<https://consultafns.saude.gov.br/#/detalhada>>, podem ser consultados os repasses do dia, de forma tempestiva, e a competência a que se referem, de modo que não há falta de informação para o registro contábil desses repasses pelo regime de competência.

Assim, a recomendação não foi atendida.

733	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	Saúde	SF	2022
-----	---	-------	----	------

	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).			
--	---	--	--	--

Na auditoria programada realizada no eTCM 000978/2024, para verificação dos Gastos com Saúde em 2023, a Auditoria registrou o achado de que a "SMS e a SF elaboraram o demonstrativo dos gastos com Saúde de 2023 com dados divergentes entre o RREO publicado no DOC e o RREO gerado pelo SIOPS", restando verificado o não atendimento à determinação.

733	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).	Saúde	SMS	2022
-----	---	-------	-----	------

Na auditoria programada realizada no eTCM 000978/2024, para verificação dos Gastos com Saúde em 2023, a Auditoria registrou o achado de que a "SMS e a SF elaboraram o demonstrativo dos gastos com Saúde de 2023 com dados divergentes entre o RREO publicado no DOC e o RREO gerado pelo SIOPS", restando verificado o não atendimento à determinação.

691	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).	Bens Móveis	PRODAM-SP	2022
-----	--	-------------	-----------	------

Em que pese a Prodam não ter se manifestado, a SF, em seu posicionamento em relação a esta determinação, informou que é necessária a criação de um novo sistema de gerenciamento de bens para suprir as limitações do atual sistema SBPM.

Nos trabalhos de auditoria que subsidiam o Relatório Anual de Fiscalização (eTCM 004572/2024) referente às contas do Município de São Paulo do exercício de 2023, a equipe de auditoria identificou esforços da Origem com vistas à criação de rotinas, formas de integração e controle dos bens móveis, no entanto, o atual sistema SBPM não suporta corretamente os montantes contabilizados, necessitando de auxílio da PRODAM para emissão de relatórios, o que ocorre sem a devida tempestividade. Tais constatações corroboram o posicionamento de SF.

Dessa forma, conclui-se que a determinação segue pendente de atendimento.

Nº da Det.	Acordão	Tema	Órgão	Reiterada desde
------------	---------	------	-------	-----------------

Situação: PREJUDICADA

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
-----	--	-----------------------	----	------

No Relatório Anual de Fiscalização (eTCM 004572/2024), referente as contas do Município de São Paulo do exercício de 2023, a equipe de auditoria incluiu determinação mais específica, em consonância com as novas diretrizes estabelecidas pela Resolução TCMSP 07/2022.

Assim sendo, esta determinação será prejudicada.

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
-----	--	-------------------------------	----	------

Alega a Origem que a Subsecretaria do Tesouro Municipal e suas unidades não possuem passivos com as empresas municipais, dessa maneira, não há nada que possa ser providenciado em busca desta conciliação. Destaca que a conciliação deve ser efetuada pela Secretaria em débito junto à empresa prestadora do serviço, devendo ser registrada no sistema SOF por meio de transação específica ou pelo encaminhamento, via processo SEI, dos valores para registro contábil manual em SF/SUTEM/DECON/DICON.

Todavia, nos exames realizados no âmbito do Relatório Anual de Fiscalização (eTCM 004572/2024) referente às contas do Município de São Paulo do exercício de 2023, foi constatado que há despesas processadas, lançadas no Passivo Financeiro da PMSP, cujos credores são SPCine e SPTurismo, no montante de R\$ 20,6 milhões, sem o devido registro nos ativos das referidas empresas. Além disso, na confirmação externa com os fornecedores, constatou-se que empresas do próprio Município de São Paulo tinham contabilizados valores a receber em montantes diferentes dos registros a pagar da PMSP. Na CET e São Paulo Transporte o valor pendente de pagamento foi menor que o contabilizado na PMSP em R\$ 170 milhões e R\$ 91 milhões, respectivamente. Na Prodam, por sua vez, o valor devido informado foi R\$ 33 milhões maior do que o contabilizado na PMSP.

Com isso, considerando o alcance limitado da SF quanto à questão, no mencionado Relatório Anual de Fiscalização (eTCM 004572/2024) referente às contas do Município de São Paulo do exercício de 2023, a equipe de auditoria incluiu recomendação mais específica, incluindo a Controladoria Geral do Município, para que atue em conjunto com SF, em consonância com as novas diretrizes estabelecidas pela Resolução TCMSP 07/2022.

Assim sendo, esta determinação será prejudicada.

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
-----	---	-------------------	----	------

A Auditoria verificou que foi instituída a nova tabela de fontes/destinações de recursos exceto para as disponibilidades, que é o cerne da determinação. No entanto, no Relatório Anual de Fiscalização (eTCM 004572/2024) referente às contas do Município de São Paulo do exercício de 2023, a equipe de auditoria incluiu determinação mais específica, em consonância com as novas diretrizes estabelecidas pela Resolução TCMSP 07/2022. Assim sendo, esta determinação será prejudicada.

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
-----	---	---------------------	----	------

São 2 (duas) determinações relacionadas ao expressivo volume de recursos oriundos dos depósitos judiciais não identificados pelo Banco do Brasil:

Determinação 561 – A PGM e a SF devem estabelecer uma ação conjunta de integração dos fluxos de informações para reduzir o expressivo volume de recursos oriundos dos depósitos judiciais não identificados pelo Banco do Brasil.

Determinação 562 – A PMSP, em conjunto com o Banco do Brasil e TJ-SP, deve aperfeiçoar o sistema de emissão de guias de depósito judicial, para obrigar a identificação do CNPJ do réu e implantar mecanismos que limitem o preenchimento de CNPJs irregulares.

Sobre a determinação 562, a SF já havia se manifestado em 2021 que 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. Ocorre que este é o cerne da questão, isto é, o conteúdo da determinação 562 é de fato o problema a ser solucionado, sendo a determinação 561 mera consequência daquele.

No exercício anterior, ao analisar a base completa dos depósitos judiciais, foram identificados diversos processos com número de CNPJ "0", dificultando a sua identificação. Foi observado ainda que, quando da geração da guia para realização do depósito judicial no site do TJSP, não há campo para preenchimento do CNPJ do beneficiário do depósito (há um campo

apenas para preenchimento do CNPJ ou CPF do depositante), em outras palavras, é necessário apenas o número do processo para geração da guia, ao passo que a inserção do CNPJ ocorre no momento do cadastramento do processo pelo autor da ação, que pode ocorrer ou não, haja vista não ser campo obrigatório.

A auditoria simulou o caminho para emissão de uma guia de um processo aleatório diretamente no site do TJSP no dia 24.01.24 para verificar se houve mudança, todavia, continua a mesma problemática de não existir campo para preenchimento do CNPJ do beneficiário do depósito (há um campo apenas para preenchimento do CNPJ ou CPF do depositante).

Em outro procedimento efetuado, com a finalidade de verificar os saldos de recursos financeiros oriundos de depósitos judiciais em favor do Município de São Paulo (administração direta e indireta), mas não repassados à conta bancária específica cadastrada da Prefeitura Municipal de São Paulo na data-base de 31.12.23, a equipe de auditoria enviou carta de circularização ao Banco do Brasil (BB).

Porém, o ofício resposta do BB datado em 23.01.24 não apresentou os saldos de recursos financeiros oriundos de depósitos judiciais identificados em favor do Município de São Paulo (administração direta e indireta) e não repassados à conta bancária específica cadastrada da Prefeitura Municipal de São Paulo - PMSP na data-base 31.12.23, limitando-se a tratar de aspectos contratuais entre a PMSP e o BB.

Considerando que o art. 8º, inciso I da Resolução TCMSP 07/22 estabelece que a formulação da proposta de encaminhamento deverá observar a condição de atuar diretamente na causa do problema, nas contas do exercício de 2022, foi recomendada a comunicação ao TCESP para que atue junto ao TJSP na resolução do problema, a qual será reiterada, o que, em última análise, esgota os procedimentos da auditoria do TCMSP.

Assim sendo, fica prejudicada a determinação 562 (por ser matéria de competência de resolução do TJSP), restando a incumbência da determinação 561, ou seja, os esforços de ação conjunta entre a SF e PGM devem continuar para redução do volume de recursos oriundos dos depósitos judiciais não identificados pelo Banco do Brasil.

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
-----	---	---------------------	-----	------

São 2 (duas) determinações relacionadas sobre o tema depósitos judiciais:

Determinação 561 – A PGM e a SF devem estabelecer uma ação conjunta de integração dos fluxos de informações para reduzir o expressivo volume de recursos oriundos dos depósitos judiciais não identificados pelo Banco do Brasil.

Determinação 562 – A PMSP, em conjunto com o Banco do Brasil e TJ-SP, deve aperfeiçoar o sistema de emissão de guias de depósito judicial, para obrigar a identificação do CNPJ do réu e implantar mecanismos que limitem o preenchimento de CNPJs irregulares.

Sobre a determinação 562, a SF já havia se manifestado em 2021 que 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. Ocorre que este é o cerne da questão, isto é, o conteúdo da determinação 562 é de fato o problema a ser solucionado, sendo a determinação 561 mera consequência daquele.

No exercício anterior, ao analisar a base completa dos depósitos judiciais, foram identificados diversos processos com número de CNPJ "0", dificultando a sua identificação. Foi observado ainda que, quando da geração da guia para realização do depósito judicial no site do TJSP, não há campo para preenchimento do CNPJ do beneficiário do depósito (há um campo apenas para preenchimento do CNPJ ou CPF do depositante), em outras palavras, é necessário apenas o número do processo para geração da guia, ao passo que a inserção do CNPJ ocorre no momento do cadastramento do processo pelo autor da ação, que pode ocorrer ou não, haja vista não ser campo obrigatório.

A auditoria simulou o caminho para emissão de uma guia de um processo aleatório diretamente no site do TJSP no dia 24.01.24 para verificar se houve mudança, todavia, continua a mesma problemática de não existir campo para preenchimento do CNPJ do beneficiário do depósito (há um campo apenas para preenchimento do CNPJ ou CPF do depositante).

Em outro procedimento efetuado, com a finalidade de verificar os saldos de recursos financeiros oriundos de depósitos

judiciais em favor do Município de São Paulo (administração direta e indireta), mas não repassados à conta bancária específica cadastrada da Prefeitura Municipal de São Paulo na data-base de 31.12.23, a equipe de auditoria enviou carta de circularização ao Banco do Brasil (BB).

Porém, o ofício resposta do BB datado em 23.01.24 não apresentou os saldos de recursos financeiros oriundos de depósitos judiciais identificados em favor do Município de São Paulo (administração direta e indireta) e não repassados à conta bancária específica cadastrada da Prefeitura Municipal de São Paulo - PMSP na data-base 31.12.23, limitando-se a tratar de aspectos contratuais entre a PMSP e o BB.

Considerando que o art. 8º, inciso I da Resolução TCMSP 07/22 estabelece que a formulação da proposta de encaminhamento deverá observar a condição de atuar diretamente na causa do problema, nas contas do exercício de 2022, foi recomendada a comunicação ao TCESP para que atue junto ao TJSP na resolução do problema, a qual será reiterada, o que, em última análise, esgota os procedimentos da auditoria do TCMSP.

Assim sendo, fica prejudicada a determinação 562 (por ser matéria de competência de resolução do TJSP), restando a incumbência da determinação 561, ou seja, deve continuar os esforços de ação conjunta entre a SF e PGM para redução do volume de recursos oriundos dos depósitos judiciais não identificados pelo Banco do Brasil.

687	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).	Caixa e Equivalentes de Caixa	CGM	2022
-----	--	-------------------------------	-----	------

No âmbito da auditoria das Contas do Poder Executivo de 2023, eTCM 013989/2023, verificou-se que o saldo da conta "Débitos Pagos a Regularizar" apresentou redução de R\$ 6,5 milhões, principalmente, em razão da regularização da execução orçamentária concernente à devolução de recursos para a União no valor de R\$ 7 milhões. Além disso, identificou-se que o saldo remanescente de R\$87,9 milhões decorre, sobretudo, de erros na transição de saldos do NOVO SEO para o SOF. Sendo assim, a Auditoria propôs novo encaminhamento para a impropriedade, com foco nas pendências antigas: "Recomendar à Secretaria Municipal da Fazenda que avalie a sugestão de implementar ações no sentido de identificar e regularizar as pendências antigas, no montante de R\$ 87,9 milhões, no saldo da conta "Débitos Pagos a Regularizar" com vistas a garantir a fidedignidade e a suportabilidade dos registros contábeis."

Por todo o exposto, considera-se esta determinação prejudicada.

688	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).	Receita	SF	2022
-----	--	---------	----	------

Alega, em síntese, que foi constituído um grupo de trabalho para tratar do assunto, contudo, não houve evolução durante o exercício de 2023. Durante os trabalhos da auditoria, no exercício de 2023, foi constatado que o relatório do Projeto estava ainda em discussão, tendo sido interrompido devido à licença maternidade de servidora que compõe o GT.

Portanto, a contabilização dos créditos tributários a receber se encontra da mesma forma que no exercício anterior, ou seja, não há o registro dos créditos tributários a receber pelo regime da competência, o que denota que o projeto não foi colocado em ação e não houve o progresso dos trabalhos.

No entanto, considerando que a referida recomendação não foi atendida e a necessidade de cumprimento do PIPCP para registros dos créditos tributários a receber, no Relatório Anual de Fiscalização (eTCM 004572/2024) referente às contas do

Município de São Paulo do exercício de 2023, a equipe de auditoria optou por transformar esta Recomendação em uma Determinação, com prazo para cumprimento, em consonância com as novas diretrizes estabelecidas pela Resolução TCMS 07/2022.

Assim sendo, esta determinação será prejudicada.

730	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).	Normas contábeis aplicadas ao Setor Público	SF	2022
-----	--	---	----	------

Alega a Origem que, com referência às contas contábeis, está diante da necessidade de adoção de fluxo/sistemas e também de orientar a unidade executora, visto a ausência de mecanismos/sistemas para a adoção do regime de competência. Quanto à utilização de elemento 39 para pagamento de despesas incorridas em exercícios anteriores, esclarece que a Unidade executora deve solicitar à SF/SUTEM/DECON/DISEO a criação de elemento de despesa 92, específico para despesas de exercícios anteriores. Apesar dos esclarecimentos apresentados, não informou as medidas adotadas ou em implementação para o atendimento da determinação.

Considerando que a referida recomendação não foi atendida, que há outras secretarias envolvidas no registros dessas despesas e a necessidade de os registros passarem a obedecer estritamente o regime da competência, no Relatório Anual de Fiscalização (eTCM 004572/2024) referente às contas do Município de São Paulo do exercício de 2023, a equipe de auditoria optou por transformar esta Recomendação em uma Determinação, com prazo para cumprimento, em consonância com as novas diretrizes estabelecidas pela Resolução TCMS 07/2022.

Assim sendo, esta determinação será prejudicada.

695	5.1.5. Determinar ao HSPM e à SMSUB, responsável pelo apoio administrativo ao SFMS, 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 Móveis	SMSUB	2022
-----	--	-------------	-------	------

Diante do exposto na manifestação da SMSUB quanto às responsabilidades de SEGES/COBES e SF pelas transferências, baixas e incorporações, já considerando as depreciações, dos bens do extinto SFMS, o que deve ocorrer até o término de 2024, entende-se que esta determinação, direcionada à SMSUB, deve ser prejudicada. Frisa-se que, por ocasião das análises das contas do exercício de 2024, caso esta Auditoria encontre qualquer inconformidade relacionada ao tema, nova determinação direcionada aos efetivos responsáveis poderá ser elaborada.

7. QUADRO DE FISCALIZAÇÕES QUE SUBSIDIARAM O RAF 2023

Este Relatório Anual de Fiscalização foi elaborado utilizando como uma das fontes de informação as fiscalizações elencadas a seguir:

SUBITEM	eTCM	O.S.	NOME	RF
1. INTRODUÇÃO	-	-	Camila Alexandra Majer Baldresca	20.310
2. ASPECTOS DA GESTÃO				
2.1. Gestão Orçamentária	010261-2023	2022/05431	Leonardo Cesar de Castro	20.162
			Ruth Jenn Thai Shu Inoshita	954
	007331-2022	2022/01558	Fernando Correia Riserio Do Bonfim	20.216
			Jorge Pinto De Carvalho Junior	20.232
	015546-2022	2022/04115	Fernando Correia Riserio Do Bonfim	20.216
			Renata Gonçalves Pereira	20.312
	000668-2024	2024/00305	Leonardo Cesar de Castro	20.162
			Marcos Thulyo Tavares	20.225
2.2. Gestão Financeira	000668-2024	2024/00305	Leonardo Cesar de Castro	20.162
			Marcos Thulyo Tavares	20.225
2.3. Gestão Fiscal	007639-2023	2023/01844	Leonardo Cesar de Castro	20.162
			Ruth Jenn Thai Shu Inoshita	954
		2023/03694	Leonardo Cesar de Castro	20.162
			Marcos Thulyo Tavares	20.225
	004298-2023	2023/01528	Juliana Mattei	20.298
		2023/01843	Leonardo Cesar de Castro	20.162
			Ruth Jenn Thai Shu Inoshita	954
		2023/03693	Leonardo Cesar de Castro	20.162
			Marcos Thulyo Tavares	20.225
		006553-2023	2023/01734	Ruth Jenn Thai Shu Inoshita
	2023/03696		Leonardo Cesar de Castro	20.162
			Marcos Thulyo Tavares	20.225
	007640-2023	2023/01845	Leonardo Cesar de Castro	20.162
			Ruth Jenn Thai Shu Inoshita	954
		2023/03697	Leonardo Cesar de Castro	20.162
			Marcos Thulyo Tavares	20.225
		000668-2024	2024/00305	Leonardo Cesar de Castro
	Marcos Thulyo Tavares			20.225
3. DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS				
3.1. Consolidação	-	-	Guilherme José de Lima	20.286
3.2. Notas Explicativas	-	-	Camila Alexandra Majer Baldresca	20.310
3.3. Distorções Relevantes	-	-	Guilherme José de Lima	20.286
3.4. Balanço Patrimonial	-	-	Juliana Mattei	20.298
	-	-	Ruth Jenn Thai Shu Inoshita	954

3.4.1. Caixa e Equivalentes de Caixa	013989/2023	2023/03496	Ricardo dos Santos de Souza	20.188
3.4.2. Créditos Tributários e Não Tributários	013989/2023	2023/03496	Guilherme José de Lima	20.286
3.4.3. Dívida Ativa	013989/2023	2023/03496	Rodrigo de Almeida Brito Nonato	20.303
3.4.4. Investimentos	013989/2023	2023/03496	Ruth Jenn Thai Shu Inoshita	954
3.4.5.1. Bens Móveis	013989/2023	2023/03496	Marcelo Ribeiro Gonçalves	20.323
3.4.5.2. Bens Imóveis	013989/2023	2023/03496	Ricardo dos Santos de Souza	20.188
3.4.6. Pessoal e Encargos Sociais	013989/2023	2023/03496	Juliana Mattei	20.298
3.4.7. Fornecedores e Contas a Pagar	013989/2023	2023/03496	Ruth Jenn Thai Shu Inoshita	954
3.4.8. Provisões	013989/2023	2023/03496	Rodrigo de Almeida Brito Nonato	20.303
3.4.9. Depósitos Judiciais	013989/2023	2023/03496	Rodrigo de Almeida Brito Nonato	20.303
3.4.10. Precatórios Judiciais	013989/2023	2023/03496	Guilherme José de Lima	20.286
3.4.11. Passivo Atuarial	013989/2023	2023/03496	Juliana Mattei	20.298
3.5. Demonstração das Variações Patrimoniais	-	-	Juliana Mattei	20.298
3.5.1. Transferências Recebidas e Concedidas	013989/2023	2023/03496	Guilherme José de Lima	20.286
3.6. Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido	-	-	Juliana Mattei	20.298
3.7. Balanço Financeiro	-	-	Juliana Mattei	20.298
3.8. Demonstração dos Fluxos de Caixa	-	-	Juliana Mattei	20.298
3.9. Balanço Orçamentário	-	-	Juliana Mattei	20.298
4. ASPECTOS DE CONFORMIDADE				
4.1. Gastos com Educação (Coordenadoria II)	000669/2024	2024/00299	Bruno Henrique Blasio Keslarek	20.273
			Rubens Antônio Nigro Ramos	949
			Leonardo André de Oliveira	20.308
			Fredy Henrique Miller	20.241
4.2. Gastos com Saúde (Coordenadoria IV)	000978/2024	2024/00398	Péricles dos Santos Brito	20.122
4.3. Créditos Adicionais	013989/2023	2023/03496	Renata Gonçalves Pereira	20.312
4.4. Transferências Especiais	013989/2023	2023/03496	Rodrigo de Almeida Brito Nonato	20.303
4.5. Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (SIAFIC)	013989/2023	2023/03496	Ruth Jenn Thai Shu Inoshita	954
4.6. Fontes de Recursos	013989/2023	2023/03496	Ruth Jenn Thai Shu Inoshita	954
4.7. Desvinculação de Recursos	013989/2023	2023/03496	Marcelo Ribeiro Gonçalves	20.323
4.8. Transferências ao Legislativo	013989/2023	2023/03496	Marcelo Ribeiro Gonçalves	20.323
4.9. Renúncia de Receitas	013989/2023	2023/03496	Marcelo Ribeiro Gonçalves	20.323
4.10. Conformidade de Precatórios Judiciais	013989/2023	2023/03496	Guilherme José de Lima	20.286

Em 29.04.24

COORDENADORIA I

GUILHERME JOSÉ DE LIMA
Auditor de Controle Externo

JULIANA MATTEI
Auditora de Controle Externo

MARCELO RIBEIRO GONÇALVES
Auditor de Controle Externo

RENATA GONÇALVES PEREIRA
Auditora de Controle Externo

RICARDO DOS SANTOS DE SOUZA
Auditor de Controle Externo

RODRIGO DE ALMEIDA BRITO NONATO
Auditor de Controle Externo

RUTH JENN THAI SHU INOSHITA
Auditora de Controle Externo

LEONARDO CASTRO
Auditor de Controle Externo

MARCOS THULYO TAVARES
Auditor de Controle Externo

CAMILA BALDRESCA
Supervisora de Controle Externo

GUSTAVO FELIPE RIPPER C. T. DE SOUZA
Coordenador de Controle Externo

COORDENADORIA II

FREDY HENRIQUE MILLER
Coordenador de Controle Externo 2

COORDENADORIA IV

LUIZ GUSTAVO DE OLIVEIRA VIEIRA
Coordenador de Controle Externo 4