

RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA

1. ORDEM DE SERVIÇO

2020/02538

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Pessoal - Contabilização da Folha de Pagamento da PMSP.

2.2. Objetivo

Verificar a regularidade da folha de pagamento e sua conformidade com a legislação e normas vigentes.

2.3. Unidade Fiscalizada

Prefeitura do Município de São Paulo.

2.4. Período de Realização

03.08.20 a 18.09.20

2.5. Período de Abrangência

Março e Junho de 2020.

2.6. Equipe Técnica

Adriana Regina Takahashi

RF nº 20.170.

Samara Xavier Gomes

RF nº 20.292.

2.7. Procedimentos

- Analisar as práticas adotadas na rotina da folha de pagamento.

- Verificar se as Secretarias envolvidas nas informações relativas à folha de pagamento seguem algum manual de procedimentos e como ocorre o processo de integração entre os sistemas SOF e Sigpec.
- Comparar as contas orçamentárias utilizadas na PMSP relativas às despesas com folha de pagamento com os normativos vigentes e verificar o detalhamento utilizado, comparando com outros órgãos.
- Verificar, por amostragem, lançamentos contábeis orçamentários relacionados a despesas de pessoal, se contém a descrição detalhada no histórico e se refletem claramente a informação contábil, se há consistência na conciliação das contas contábeis orçamentárias.
- Comparar os totais calculados nas folhas de pagamento mensal, por amostragem, com a execução orçamentária da despesa.
- Verificar, por amostragem, os lançamentos contábeis de natureza patrimonial relacionados a despesas de pessoal, verificar se estão consistentes.
- Verificar se existe conciliação nas contas contábeis patrimoniais selecionadas, se há consistência nos saldos apresentados e se a escrituração representa fidedignamente os fenômenos econômicos.
- Verificar se os eventos patrimoniais foram classificados contabilmente de maneira adequada e em conformidade com a legislação pertinente.
- Verificar o cumprimento ao princípio da Competência.
- Verificar a consistência dos lançamentos efetuados pela contabilidade, com base nos documentos produzidos pelo responsável pela folha de pagamento.
- Exame documental e comparação dos relatórios gerados pelo setor de folha de pagamento com o total registrado na contabilidade.

- Verificar se os eventos foram classificados contabilmente de maneira adequada, e, em conformidade com a legislação pertinente.
- Verificar se a escrituração representa fidedignamente os fenômenos econômicos.
- Verificação amostral dos comprovantes de recolhimento da Guia de Previdência Social (GPS), verificando a tempestividade e regularidade.
- Verificar e analisar os processos SEI referente ao recolhimento ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS).

2.8. Siglas

AJEA	Ajuste de Exercícios Anteriores
CAF	Coordenação de Administração e Finanças
Cogep	Coordenadoria de Gestão de Pessoas
CGO	Coordenadoria de Orçamento
DM	Decreto Municipal
Defin	Departamento de Administração Financeira
Decon	Departamento de Contadoria
Previmpa	Departamento de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Porto Alegre
DRH	Departamento de Recursos Humanos
DEA	Despesa de Exercícios Anteriores
DOC	Diário Oficial da Cidade
Dicon	Divisão de Contabilidade
Diseo	Divisão de Gerenciamento do Sistema de Execução Orçamentária
DGF	Divisão de Gestão da Folha de Pagamento
Dipag	Divisão de Programação de Pagamentos
Didis	Divisão do Disponível
DRD	Documento de Recolhimento e Depósito
Prodam	Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
GPS	Guia de Previdência Social
GFIP/FGTS	Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social
HSPM	Hospital do Servidor Público Municipal
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
Ipem	Instituto de Previdência Municipal
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social

ITG	Interpretação Técnica Geral
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LF	Lei Federal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MTO	Manual Técnico do Orçamento
NBC TSP	Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao Setor Público
PCASP	Plano de Contas Aplicado ao Setor Público
PMSP	Prefeitura do Município de São Paulo
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
SPPREV	São Paulo Previdência
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SF	Secretaria Municipal da Fazenda
SG	Secretaria Municipal de Gestão
SOF	Sistema de Orçamento e Finanças
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
Sefip	Sistema Empresa de Fundo de Garantia e Informação à Previdência Social
Sigpec	Sistema Integrado de Gestão de Pessoas e Competências
Supom	Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal
TC	Tribunal de Contas
URH	Unidade de Recursos Humanos
VPA	Variação Patrimonial Aumentativa
VPD	Variação Patrimonial Diminutiva

3. RESULTADO

3.1. Introdução

O presente trabalho tem como objetivo avaliar os procedimentos para contabilização da folha de pagamento, uma vez que os valores despendidos com despesas de pessoal no município representaram o comprometimento de 35,36% da Receita Corrente Líquida no exercício de 2019 (item 1.2 do Relatório Anual de Fiscalização de 2019, constante do TC 5344/2020).

A auditoria englobará o detalhamento das rotinas de folha de pagamento na Secretaria Municipal de Gestão (SG), responsável pelo processamento da folha e na Secretaria Municipal da Fazenda (SF), responsável pela execução

orçamentária e a contabilização sob os aspectos orçamentários, financeiros e patrimoniais.

3.2. Das atribuições dos órgãos referentes à Folha de Pagamento

A Coordenadoria de Gestão de Pessoas (Cogep) da SG tem sob sua estrutura o Departamento de Recursos Humanos (DRH) com a Divisão de Gestão da Folha de Pagamento (DGF).

Cabe à DGF, conforme art. 50 do Decreto Municipal (DM) 57.775/17, promover a gestão da remuneração e da folha de pagamento dos servidores públicos municipais no âmbito da Administração Municipal Direta; coordenar o sistema de consignações da Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP); cadastrar e monitorar os descontos efetuados por força de lei, determinação judicial ou a favor da Administração Municipal Direta, Autárquica e Fundacional; promover a gestão das pensões; subsidiar a defesa dos processos e executar os cumprimentos das ações judiciais, com repercussão na folha de pagamento; gerir as informações da base de dados da folha de pagamento dos servidores da Administração Municipal Direta, com a finalidade de promover a transparência; elaborar relatórios e bases de dados para cumprimento de obrigações trabalhistas, tributárias, orçamentárias e financeiras; e promover mecanismos de análise de conformidade e aperfeiçoamento dos produtos da folha de pagamento.

A folha de pagamento da PMSP é processada pelo Sistema Integrado de Gestão de Pessoas e Competências (Sigpec), sistema que contempla todos os eventos referentes à vida funcional dos servidores ativos e inativos da PMSP.

Em relação à Secretaria da Fazenda, o DM 58.030/17, que dispõe sobre sua reorganização, determina (art. 46) à Divisão de Contabilidade (Dicon) o gerenciamento dos fatos que alterem o patrimônio da Administração Pública Municipal Direta e a sua escrituração contábil, nas diversas contas e sistemas contábeis envolvidos; a realização da conciliação geral das contas contábeis

para fins de encerramentos mensais e anuais, o desenvolvimento de estudos para aperfeiçoar o registro e a consistência da informação contábil, entre outros.

O referido decreto elenca ainda (art. 60) as atribuições da Coordenadoria do Orçamento (CGO), entre elas coordenar e acompanhar os trabalhos de controle, modificação, execução e avaliação do orçamento da Administração Pública Municipal Direta, bem como das Empresas públicas, inclusive de Empresa Estatal Dependente, das Autarquias, das Fundações e dos Fundos Municipais e estudar, propor e coordenar a implantação de medidas destinadas à melhoria do processo orçamentário.

3.2.1. Procedimentos que ocorrem na Secretaria Municipal de Gestão

Solicitamos, por meio de requisição de documentos, informações acerca da rotina da folha de pagamento da SG, que nos respondeu que, mensalmente, o cronograma para execução da folha de pagamento é composto de quatro processamentos gerais, quais sejam:

- Geração de Grupo de Eleitos das solicitações encaminhadas pelas Unidades de Recursos Humanos (URHs), que se refere à execução destinada a processar cadastros efetuados ou que foram alterados após a data de corte da folha de pagamento e antes da data de consolidação, sendo situações que impactarão o pagamento do servidor, gerando créditos ou débitos;
- Leitura e análise dos maiores valores da folha;
- Leitura e análise dos valores previdenciários, e;
- Leitura e análise dos débitos.

Todos esses processamentos são enviados pela Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo (Prodam) à SG, para análise, antes da consolidação da folha de pagamento.

Nas análises dos maiores valores da folha, dos valores previdenciários e dos débitos pela equipe da folha de pagamento, caso sejam detectadas inconsistências, são encaminhados para as URHs justificarem as ocorrências ou ajustarem o cadastro, caso necessário. Quando o problema decorre de falha no sistema ou de problemas na parametrização da folha de pagamento, a SG aciona a Prodam para os devidos ajustes.

Em relação aos relatórios produzidos e encaminhados para a SF, fomos informados que são eles:

- Controle de Crédito: trata-se de uma planilha com valores de crédito por grupo: aposentado, servidor, pensão especial, pensão alimentícia e pensão especial.
- Totais por Rubrica: trata-se de planilha que lista todas as rubricas da folha de pagamento com seus totais no mês. Verificamos que alguns saldos apresentavam valores negativos, desta forma, solicitamos informações adicionais à SG, que nos respondeu que os valores negativos referem-se aos débitos descontados em folha.
- Totais da Rubrica 6016 Mês/Ano/Folha – é uma planilha com os valores da rubrica 6016 – Contribuição para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), com os valores do cálculo referente ao mês e retroativos, dos descontos de contribuição previdenciária dos servidores públicos municipais comissionados, mandatos eletivos e contratados por tempo determinado, filiados ao regime geral de previdência social.
- Totalização de valores Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) Aposentados e Servidores Ativos; são relatórios que trazem informações por órgão, dos valores descontados de RPPS, a base de cálculo e a contribuição patronal referente ao mês, aos meses anteriores e aos exercícios anteriores, separados por ativos e aposentados. Ao final traz o total geral somando todos os órgãos.

- Totalização Por Rubrica de Um Fator – Consignações- 47A e 47B: são relatórios que trazem informações acerca das consignações retidas na folha de pagamento, tais como rubricas 6001 – Recebimentos indevidos, 6002 – Poder Judiciário, 6003 – Danos materiais, 6004 – Honorários advocatícios, 6005 – Indenizações a terceiros, 6009 – Devolução de precatórios, 6010 – Recebimentos indevidos, 6011 – Atualização de multas de trânsito 6013 – Iprem, 6015 – Hospital Servidor Público Municipal, 6017 – RPPS, 6018 – Regime próprio externo, 6019 – RPPS, além de diversas rubricas relacionadas a empréstimos pessoais dos servidores.

- Relatório RPPS Externo – é um relatório contendo os valores de repasse do RPPS para o São Paulo Previdência (SPPREV) e para o Departamento Municipal de Previdência dos Servidores (Previmpa), da contribuição social e da contribuição patronal.

- Apuração de Totais Consolidados: contém os valores a empenhar, Pasep, atualização monetária de débito, pensão alimentícia, imposto de renda e consignações, separados por servidores, pensionistas, cancelamentos e total para empenhos.

- Valor a Empenhar para Benefícios – este relatório demonstra por unidade orçamentária, os valores a empenhar dos benefícios: auxílio refeição, vale alimentação e auxílio transporte, separados por regime – RGPS e RPPS.

Solicitamos, ainda, informações acerca de algum manual existente além do Manual de Procedimentos da folha de pagamento e apuração de débitos constantes do *site* da PMSP, que detalhasse como ocorre o processamento da folha e o encaminhamento das informações para registro da informação contábil.

Não nos foi encaminhado um manual com detalhamento do processamento da folha. A SG, em sua resposta, informou sobre os débitos gerados mensalmente na folha de pagamento, que são inscritos e, após autorização dos servidores

são providenciados os devidos descontos em folha, conforme previsto no DM 48.138/07. E informou ainda quais relatórios são gerados mensalmente após consolidação da folha de pagamento: Controle de Débito, Relatório de Débito Inscrito – Folha, Relatório de Débito por Situação e Relatório de Débito Totalização.

Fomos informados ainda que, após a consolidação da folha de pagamento, a Prodam gera as fitas de crédito, separada por contas (Conta geral, Pagamentos Judiciais, Aposentados, Pensionistas) e transmite para o Banco do Brasil. Todo esse procedimento ocorre na Prodam, sem qualquer acesso pela equipe da folha de pagamento da SG.

Tanto a geração como a transmissão do arquivo é realizada eletronicamente. A equipe da folha de SG encaminha Ofícios para o Banco do Brasil e à Secretaria da Fazenda (nesse caso por meio de um processo no Sistema Eletrônico de Informações - SEI), discriminando os valores a serem creditados em cada conta, bem como o valor o total líquido da folha. Em seguida, aguarda-se o retorno da fita de crédito com as possíveis rejeições, para que seja dado o devido tratamento.

Os pagamentos rejeitados pelo banco decorrem de divergências nas informações bancárias ou falta de ativação da conta corrente. Nesses casos, o pagamento se dará em data a ser definida pela SG.

Nos casos de servidores com suspensão de pagamento por falta de recadastramento, o pagamento ocorrerá em data a ser definida pela SG por meio de Documento de Ordem de Crédito.

3.2.2. Procedimentos que ocorrem na Secretaria Municipal da Fazenda

Solicitamos informações à SF acerca dos procedimentos detalhados de toda a rotina do processo de contabilização da folha de pagamento, solicitando que informassem as etapas que envolvessem a folha de pagamento.

Em resposta, a SF encaminhou um arquivo com as informações reproduzidas a seguir.

Quadro 01 – Etapas de contabilização da folha de pagamento em SF

Origem SG DRH	Ocorrência	Venc. Prazo	Dicon	Defin Dipag	Defin Didis	Prodam	Folha Ativos e Aposentados
Ofícios Pagamento Folha- avulsos	Eventual	-	Lançamento pagamentos integrado	-	Emissão e pagamento de Ordem extraorçamentária	-	Valores líquidos
Ofícios Pagamento Folha	Após fechamento folha 25º dia	Último dia do Mês	Lançamento pagamentos integrado	-	Emissão e pagamento de Ordem extraorçamentária	-	Valores líquidos
Envio SEI Unidades Orçamentarias - Empenhos manuais auxílios ou bonificações	Após fechamento folha 25º dia	Último dia do Mês	Lançamento integrado de empenhos	-	-	Apoio Prodam - Integração	Valores brutos - Remunerações - Despesas Pessoal
Geração de arquivo para empenhos- valores brutos folha servidores	Após fechamento folha 25º dia	Último dia do Mês	Lançamento integrado de empenhos automáticos	-	-	Apoio Prodam - Integração	Valores brutos - Remunerações - Despesas Pessoal
Envio SEI - Valores Brutos Folha Inativos e Pensionistas para o Iprem	Após fechamento folha 25º dia	Último dia do Mês	Lançamento ingresso Receita Extra integrado	-	Emissão de DRD - Transferência Iprem.	-	Valores brutos - Remunerações - Despesas Pessoal
Envio SEI RPPS	Após fechamento folha 25º dia	Último dia do Mês	Emissão de Ordens Extras RPPS Iprem e RPPS EXTERNO	Recolhimento RPPS Devolução comprovante DGF	-	-	Retenções
Geração de arquivo para emissão de ordens extras - Econsig	Após fechamento folha 25º dia	Último dia do Mês	Lançamento pagamentos integrado	Repasse Consignatárias	-	Apoio Prodam - Integração	Retenções
Envio por e-mail relatório Receita Comissão Interveniência e Consignatários	Após fechamento folha 25º dia	5º dia	Lançamentos Manuais orçamentário e patrimoniais	-	-	-	Retenções
Envio por e-mail relatórios RPPS e retenção	Após fechamento folha 25º dia	5º dia	Lançamentos Contábeis Manuais retenções - Emissão Ordem Extra HSPM	Repasse HSPM	-	-	Retenções

Envio por e-mail relatórios Apuração-IRRF RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	Após fechamento folha 25º dia	5º dia	Lançamentos Manuais receitas orçamentárias	-	-	-	Retenções
Envio por e-mail relatório inclusão débito servidores - Compulsório	Após fechamento folha 25º dia	5º dia	Lançamentos Contábeis Manuais	-	-	-	Retenções
Envio SEI RGPS	Após fechamento conferência GFIP RGPS	5º dia	Emissão de Ordem Extra RGPS e lançamento contábil manual	Recolhimento RGPS Devolução comprovante DGF	-	-	Retenções
Envio SEI RPPS E RGPS PATRONAL	Após fechamento folha 25º dia	5º dia	Lançamento integrado	Recolhimento RGPS Devolução comprovante CAF	-	-	Retenções
Envio SEI - Valores Provisão 13º e férias	Após fechamento folha 25º dia	10º dia	Lançamentos Manuais	-	-	-	Patronal
Envio por e-mail extrações Sigpec em.XLS	Após fechamento folha 25º dia	5º dia	Conciliação	-	-	-	Provisão

Fonte: Elaborado pela auditoria, com base no documento encaminhado pela SF (Peça 4).

As informações prestadas pela SF, apenas elencam os relatórios enviados por SG à SF e o momento em que ocorre o envio, sem informações detalhadas acerca dos procedimentos na contabilização.

Solicitamos informações adicionais e fomos informados que quanto aos ofícios avulsos de pagamento, eles se referem a reapresentações de créditos devolvidos, pendências de folhas anteriores e adiantamentos.

Quanto ao lançamento de pagamento integrado, este é o lançamento patrimonial decorrente de pagamentos realizados no módulo do Sistema Orçamentário e Financeiro (SOF) “Execução Financeira” para o “Módulo Contábil”.

Quanto ao lançamento de receita integrado, este se trata de lançamento patrimonial originado no módulo “Execução Financeira”, em que o registro de

entrada no banco gera um lançamento patrimonial por integração entre os módulos de “Execução Financeira” e “Contábil”. Todas as menções de lançamento integrado referem-se à interação com outros módulos do SOF, normalmente execução orçamentária ou financeira.

O relatório “Apuração de totais” da SG é utilizado pela SF para extrair as informações do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) e Atualização Monetária, para contabilização da receita.

Com o relatório “Relatório de Totalização por Rubrica de um Fator”, a Dicon processa no SOF as retenções extraorçamentárias líquidas de comissão que geram as ordens extraorçamentárias para pagamento dos diversos credores. Cabe à Dicon o registro das receitas extraorçamentárias, como o IRRF e o reconhecimento dos passivos que serão recolhidos a terceiros.

A Coordenadoria de Orçamento (CGO/Supom/SF) executa uma rotina que gera no SOF toda a execução orçamentária da folha de pagamento (empenho, liquidação e pagamento), gerando, assim, alguns lançamentos contábeis automáticos.

A conciliação da folha de pagamento é executada pela Dicon com base nos diversos relatórios disponibilizados pela SG. Grande parte dos registros contábeis transitam pela conta contábil “Credores por folha de pagamento”, que será abordada no item 3.4.1 deste relatório.

3.2.3. Procedimentos que ocorrem nas Unidades Orçamentárias

Quanto aos auxílios refeição, vale alimentação e auxílio transporte, a SF informou que, até junho de 2020, as emissões de empenhos de auxílios eram providenciadas pelas unidades orçamentárias (Secretarias), mediante informação de valores por Supom/CGO e com apoio da - Divisão de Gerenciamento de Sistema de Execuções Orçamentárias - Decon/Diseo.

Desta forma, cada unidade orçamentária era responsável pela emissão do empenho e liquidação dos auxílios, segregados por regime previdenciário (RGPS e RPPS), de forma descentralizada.

Fomos informados que desde julho de 2020 estão sendo emitidos automaticamente, juntamente com empenhos de remunerações de folha, por meio de arquivo gerado pelo Sigpec e importado no SOF com apoio da Prodam.

3.2.4. Conclusão sobre os procedimentos efetuados pelas Secretarias e Unidades Orçamentárias

Conforme exposto nos itens 3.2.1, 3.2.2 e 3.2.3, podemos constatar a grande quantidade de arquivos que envolvem todo o processamento da folha. Em requisições enviadas à SG, solicitando os arquivos que são enviados à SF, foram informados oito arquivos. Já solicitando à SF os arquivos recebidos da SG, a quantidade de arquivos é maior, foram apresentados treze arquivos.

Nas solicitações efetuadas à SG e SF para informar detalhadamente os procedimentos e fluxo da rotina da folha de pagamento e os relatórios que são enviados, retornaram a nossa auditoria uma descrição sucinta (Peças 4 e 5) desse procedimento. Mesmo assim, foi possível verificar na resposta da SF uma maior complexidade na tramitação de informação e relatórios entre as duas secretarias.

Muitos dos relatórios que transitam entre as secretarias, são arquivos gerados pelo Sigpec, outros são planilhas eletrônicas, assim não existe um padrão de relatório e/ou um relatório que possa reunir todas as informações relevantes para que a contabilidade tenha suporte documental necessário para ratificar as informações contábeis.

Constatou-se também ausência de relatórios do Sigpec que sejam extraídos de forma segregada, separando os servidores ativos, os aposentados e os pensionistas, de forma que a Contabilidade (Dicon) tenha suporte documental

que comprove efetivamente os registros contábeis, o que atualmente não ocorre, bem como ausência de conciliação dos valores efetivamente empenhados e registrados na contabilidade.

Ressalta-se, também, a ausência de um manual de procedimentos, tanto na SG, quanto na SF, que permita padronizar as diversas etapas dos fluxos de informações entre as secretarias.

Diante do exposto, em decorrência das diversas etapas que envolvem a folha de pagamento que ocorrem em diferentes Secretarias, de forma simultânea, agregado à grande quantidade de informações levantadas durante a auditoria, o mapeamento do fluxo de trabalho e rotinas de folha de pagamento relatado no presente trabalho ainda é incipiente, dada a dimensão e complexidade do tema.

Portanto, foi possível verificar que algumas rotinas, alguns procedimentos necessitam de aprimoramento e maior integração entre as divisões e/ou departamentos que executam o processamento e a contabilização da folha de pagamento, de forma que as informações necessárias para a contabilização sejam disponibilizadas da forma mais transparente e objetiva, tendo em vista a quantidade de relatórios nos seus mais variados formatos, a ausência de um padrão de relatório, que possa reunir todas as informações relevantes, para que a contabilidade tenha suporte documental necessário para ratificar e/ou conciliar as informações contábeis, bem como a integração SG-SF possa ocorrer de forma automática.

3.3. Aspectos Orçamentários

Os aspectos orçamentários compreendem o registro e a evidenciação do orçamento público, tanto quanto à sua aprovação quanto à sua execução. Passamos a relatar os aspectos orçamentários referentes à contabilização da despesa com a folha de pagamento.

3.3.1. Classificação Orçamentária

Conforme o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) 8ª edição, o conjunto de informações que constitui a natureza de despesa orçamentária forma um código estruturado que agrega a categoria econômica, o grupo de natureza de despesa, a modalidade de aplicação e o elemento de despesa. Essa estrutura deve ser observada na execução orçamentária de todas as esferas de governo.

Desta forma, o código da natureza de despesa orçamentária é composto por seis dígitos, desdobrado até o nível de elemento, ou opcionalmente, por oito, contemplando o desdobramento facultativo do elemento.

O MCASP apresenta ainda uma tabela com exemplos não exaustivos. Reproduzimos a seguir a tabela referente ao grupo de natureza de despesa Pessoal e Encargos Sociais.

Quadro 02 – Lista elementos de despesa do grupo de natureza 1 - Pessoal e Encargos Sociais

Elemento	Descrição
01	Aposentadorias do RPPS, Reserva Remunerada e Reformas dos Militares
03	Pensões do RPPS e do Militar
04	Contratação por Tempo Determinado
05	Outros Benefícios Previdenciários do Servidor ou do Militar
11	Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil
13	Obrigações Patronais
16	Outras Despesas Variáveis – Pessoal Civil
17	Outras Despesas Variáveis – Pessoal Militar

Fonte: Elaborado pela auditoria com base na fl. 94 do MCASP.

Em pesquisas, verificamos que a Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado do Tocantins em seu Manual Técnico de Orçamento (MTO), referente ao exercício de 2020¹, disponibiliza detalhamento dos elementos de despesa, e, no elemento de despesa 11 – Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil é previsto o desdobramento nos seguintes subelementos:

¹ Disponível em <http://www.sefaz.to.gov.br/orcamento/manual-tecnico-de-orcamento---mto/>, acesso em 24.08.20.

Quadro 03 – Subelementos no elemento 11 (Vencimentos) do MTO de Tocantins

Subelemento	Descrição
01	Vencimento e Salários
04	Adicional Noturno
05	Incorporações
06	Convocação Extraordinária
07	Abono de Permanência
08	Adiantamento Pecuniário
09	Adicional de Periculosidade
10	Adicional de Insalubridade
11	Adicional de Atividades Penosas
16	Incentivo PDV
22	Retroativo Adicional Variável e Pró-Labore
23	Retribuição Variável Superintendência Seguro Privado
31	Gratificação por Exercício de Cargos
32	Incremento Plano de Cargos e Salários Judiciário
33	Gratificação por Exercício de Funções
37	Gratificação de Tempo de Serviço
39	Gratificação para Encargos de Curso ou Concurso
40	Gratificações Especiais
41	Gratificação por Atividades Expostas
42	Férias Indenizadas
43	13º Salário
44	Férias - Abono Pecuniário
45	Férias - Abono Constitucional
46	Férias - Pagamento Antecipado
47	Licença Prêmio
49	Licença Capacitação
71	Remuneração de Diretores
73	Remuneração Participação Órgãos Deliberação Coletiva
74	Subsídios
75	Representação Mensal
77	Remuneração de Pessoal em Disponibilidade
87	Complementação Salarial - Pessoal Civil
88	Vantagens Decorrentes de Sentença Judiciária
99	Outros Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil

Fonte: MTO - Secretaria Fazenda e Planejamento de Tocantins.

De forma semelhante, o governo do estado do Paraná publicou seu Manual Técnico do Orçamento (MTO) 2020² e no Anexo III traz a classificação, o detalhamento e os conceitos dos subelementos de despesa:

Quadro 04 – Subelementos no item 11 (Vencimentos) do MTO do Paraná

Subelemento	Descrição
09	Licença Prêmio
21	Vencimentos e Salários - RPPS
22	Adicional Noturno - RPPS
23	Abono de Permanência - RPPS
24	Adicional de Periculosidade - RPPS
25	Adicional de Insalubridade – RPPS
26	Adicional de Atividades Penosas - RPPS
27	Abono Provisório Pessoal Civil – RPPS
28	Gratificação por exercícios de cargos - RPPS
29	Gratificação por Exercício de Funções – RPPS
30	Gratificação de Tempo de Serviço – RPPS
31	Gratificações Especiais – RPPS
32	Férias Vencidas ou Proporcionais – RPPS
33	Décimo Terceiro Salário – RPPS
34	Férias – Abono Constitucional – RPPS
35	Representação Mensal – RPPS
36	Subsídios – RPPS
37	Gratificação por Exercício de Cargo em Comissão – RPPS
38	Outros Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil – RPPS
39	Provisão Décimo Terceiro Salário – RPPS
61	Vencimentos e Salários – RGPS
62	Adicional de Periculosidade – RGPS
63	Gratificações Especiais – RGPS
64	Férias Vencidas e Proporcionais – RGPS
65	Décimo Terceiro Salário – RGPS
66	Representação Mensal – RGPS
67	Gratificação por Exercício de Cargo em Comissão – RGPS
68	Outros Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil – RGPS
69	Provisão Décimo Terceiro Salário – RGPS
70	Adicional de Insalubridade – RGPS
71	Férias – Abono Constitucional – RGPS

² Disponível em http://www.portaldatransparencia.pr.gov.br/arquivos/File/planejamento_orcamento/MTO_2020_vs2.pdf, acesso em 24.08.20.

Fonte: MTO – Portal da Transparência do Governo do Paraná.

Na PMSP são usados basicamente os elementos de despesa de número 11, 46 e 49, os quais são denominados Vencimentos e vantagens fixas – Pessoal civil, auxílio alimentação e auxílio transporte.

Quanto ao detalhamento do elemento da despesa, verificamos no SOF os seguintes subelementos:

Quadro 05 – Subelementos PMSP em junho de 2020

Subelemento	Descrição
01	Vencimento e Salários
42	Férias Vencidas e Proporcionais
45	Férias - Abono 1/3 Constitucional
73	Remuneração por Participação em Órgãos de Deliberação Coletiva

Fonte: Balancete da Despesa Consolidado por Subelemento e Item de Despesa, SOF.

De acordo com o MCASP e o Manual de Classificação da Despesa da Cidade de São Paulo (Anexo II da Portaria 244/15) o desdobramento do elemento de despesa é facultativo e conforme as necessidades de escrituração contábil e controle da execução orçamentária.

Apesar da faculdade dos referidos manuais, recomendamos sua utilização, uma vez que o detalhamento na execução orçamentária tem o intuito de contribuir com a transparência nos valores contabilizados de pessoal, bem como facilitar a contabilização nos aspectos patrimoniais, conforme será corroborado no item 3.3.2..

3.3.2. Tabela de itens de despesa

A Portaria 244 de 11.11.15 divulgou a tabela de Itens de Despesa vigente e o Manual de Classificação da Despesa da cidade de São Paulo, para aplicação na execução orçamentária da Administração Direta, Indireta e Empresas Estatais Dependentes.

A referida portaria surgiu da necessidade de assegurar de forma homogênea a apropriação contábil de subelementos e itens de despesas, com vistas a

garantir a consolidação e maior transparência das contas públicas, exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

O Anexo I da referida portaria³, atualizada pela Portaria 1/SF/DECON de 06.09.16, traz os diversos itens de despesas relacionadas à pessoal, tais como: incorporações, abono de permanência, diversas contas de gratificações, diversas contas de férias, diversas contas de licenças, entre outros.

Conforme relatado no item 3.3.1, a PMSP não efetua o detalhamento por subelemento, no entanto, dado que existe a abertura dos itens de despesa, prevista na legislação, conforme o quadro 06, uma classificação orçamentária mais detalhada, conforme as rubricas da folha de pagamento, poderia gerar uma integração contábil mais detalhada e retratar a posição patrimonial de forma mais fidedigna.

Além disso, o registro patrimonial correto depende, sobretudo, de uma execução orçamentária realizada de forma detalhada. Sob esse aspecto, questionamos a SG se houve algum avanço, a fim de melhorar o detalhamento da despesa e uma possível integração entre os sistemas orçamentário e patrimonial. A SG nos informou que tal assunto está sendo tratado no processo SEI 6017.2020/0025126-5.

Consultamos o referido processo e nele há o ofício da SF de 02.06.20, solicitando à SG a segregação da folha de ativos e inativos, de modo que rubricas de remunerações a servidores ativos sejam objeto de execução orçamentária pela PMSP; a segregação das informações de pagamentos de servidores ativos e inativos entre as empresas PMSP e Iprem e a segregação de folha de servidores sob regime geral – RGPS.

3

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/tabela_itens_de_despesa_atualizada_set2020_-_anexo_i_-_portaria_sf_244_2015_1601046111.pdf

Solicita ainda neste ofício, que a SG adote providências para execução orçamentária das despesas em elementos e subelementos de despesas apropriados para correção na determinação de contas contábeis.

Até o fechamento deste trabalho não houve mais documentos acrescentados ao processo.

Diante de todo o conteúdo exposto, recomenda-se que o Manual de Classificação da Despesa da Cidade de São Paulo passe a ser aplicado na execução orçamentária, a fim de propiciar melhorias no detalhamento da despesa, com a intenção de contribuir para o trabalho das Secretarias de Gestão e da Fazenda, além de refletir em maior transparência na demonstração da composição dos gastos com pessoal.

3.3.3. Lançamentos Contábeis de Natureza Orçamentária

A execução da despesa orçamentária se dá em três estágios, na forma prevista na Lei Federal (LF) 4320/64: empenho, liquidação e pagamento.

O Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) incluiu a fase de liquidação da despesa “em liquidação”, que busca o registro contábil do patrimônio de acordo com a ocorrência do fato gerador, não do empenho, sendo possível a separação entre empenhos não liquidados que possuem fato gerador dos que não possuem. Desta forma, ao se iniciar o processo de execução da despesa orçamentária, caso se tenha ciência da ocorrência do fato gerador, a conta crédito empenhado a liquidar deve ser debitada em contrapartida da conta crédito empenhado em liquidação.

A execução da despesa orçamentária gera lançamentos no grupo 6 do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP). Para análise deste item, consideramos os lançamentos referentes ao mês de março de 2020, escolhido aleatoriamente. Os lançamentos gerados na contabilização da despesa orçamentária são:

a) No momento do empenho da despesa orçamentária:

D – Crédito Disponível (6.2.2.1.1)

C – Crédito empenhado a liquidar (6.2.2.1.3.01)

Em consulta ao SOF da conta Crédito disponível, como é uma conta sintética, efetuamos seu desdobramento, analisando a conta analítica de maior representatividade relacionadas a pessoal, em março de 2020, qual seja, Pessoal e encargos sociais – Fonte 00 tesouro municipal (6.2.2.1.1.01.01.01.001), cujos históricos de lançamentos apresentam: Remuneração dos conselheiros tutelares, Férias indenizadas de conselheiros tutelares e Empenho gerado automaticamente pela folha de pagamento.

O saldo em março de 2020 foi de R\$ 6.721.468.273,38 e os lançamentos de contrapartida foram efetuadas na conta Pessoal e encargos sociais – fonte 00 – Tesouro Municipal (6.2.2.1.3.01.01.01.001.001) do grupo Crédito empenhado a liquidar.

Em um dos históricos de lançamento verificamos que constou como “Erro de SOF” no valor de R\$ 89.459,54. Em consulta ao lançamento consta somente a informação de lançamento automático, com origem na anulação de empenho, mas sem o número do empenho cancelado.

Solicitamos informações adicionais à SF que nos informou que esse lançamento se refere ao lançamento contábil orçamentário relativo à Nota de Cancelamento de Empenho nº 6773. Os dados relativos ao cancelamento, bem como o histórico do lançamento contábil são informados pela unidade orçamentária que efetuou o cancelamento.

b) No momento da ocorrência do fato gerador

D - Crédito empenhado a liquidar (6.2.2.1.3.01)

C - Crédito empenhado em liquidação (6.2.2.1.3.02)

Em consulta ao SOF da conta Crédito empenhado a liquidar, como é uma conta sintética, efetuamos seu desdobramento, analisando a conta analítica de maior representatividade relativas a pessoal, em março de 2020, qual seja, Pessoal e encargos sociais – Fonte 00 tesouro municipal (6.2.2.1.3.01.01.01.001), cujos históricos de lançamentos apresentam: Ressarcimento de cessão de pessoal requisitado, Repasse patronal, Pagamento de precatórios, Remuneração dos conselheiros tutelares, Férias indenizadas de conselheiros tutelares e Empenho gerado automaticamente pela folha de pagamento.

O saldo em março de 2020 foi de R\$ 670.429.960,43 e os lançamentos de contrapartida foram efetuadas na conta Pessoal e encargos sociais – fonte 00 – Tesouro Municipal (6.2.2.1.3.03.01.01.001.001) do grupo Crédito empenhado liquidado a pagar ao invés do grupo Crédito empenhado em liquidação.

Questionada, a SF nos informou que nos casos em que a despesa já se encontra no estágio “em liquidação” (o que ainda é exceção), é realizado um lançamento adicional para acertar a contabilização, isto é, a conta contábil 6.2.2.1.3.01 (crédito empenhado a liquidar) é estornada em contrapartida da conta contábil 6.2.2.1.3.02 (crédito empenhado em liquidação).

Constatamos diversos lançamentos cujo histórico é ‘para regularização’. Verificamos ainda o lançamento de “Erro de SOF” no valor de R\$ 89.459,54, conforme mencionado no lançamento a) supra.

c) No momento da liquidação da despesa orçamentária

D – Crédito empenhado em liquidação (6.2.2.1.3.02)

C – Crédito empenhado liquidado a pagar (6.2.2.1.3.03)

Em consulta ao SOF da conta Crédito empenhado em liquidação, como é uma conta sintética, efetuamos seu desdobramento, analisando a conta analítica de maior representatividade relativa a pessoal, em março de 2020, qual seja, Pessoal e encargos sociais – Fonte 00 tesouro municipal

(6.2.2.1.3.02.01.01.001), cujos históricos de lançamentos apresentam: Pagamento de precatórios – regime especial.

O saldo em março de 2020 foi nulo e há somente dois lançamentos que tiveram como contrapartida a conta Pessoal e encargos sociais – fonte 00 – Tesouro Municipal (6.2.2.1.3.01.01.01.001.001) do grupo Crédito empenhado a liquidar, ao invés da conta Crédito empenhado liquidado a pagar.

Questionada, a SF nos informou que nos casos em que a despesa já se encontra no estágio “em liquidação” (o que ainda é exceção), é realizado um lançamento adicional para acertar a contabilização, isto é, a conta contábil 6.2.2.1.3.01 (crédito empenhado a liquidar) é estornada em contrapartida da conta contábil 6.2.2.1.3.02 (crédito empenhado em liquidação).

Informou ainda que, na definição dos lançamentos contábeis do evento de liquidação no Sistema SOF, para simplificação do processo, todas as liquidações debitam a conta contábil 6.2.2.1.3.01 (crédito empenhado a liquidar) e que as despesas lançadas nesta conta no mês de março não transitaram pelo estágio “em liquidação”.

d) No pagamento

D - Crédito empenhado liquidado a pagar (6.2.2.1.3.03)

C – Crédito Empenhado pago (6.2.2.1.3.04)

Em consulta ao SOF da conta Crédito empenhado liquidado a pagar, como é uma conta sintética, efetuamos seu desdobramento, analisando a conta analítica de maior representatividade relativo a pessoal, em março de 2020, qual seja, Pessoal e encargos sociais – Fonte 00 tesouro municipal (6.2.2.1.3.03.01.01.001.001.), cujos históricos de lançamentos apresentam: Cessão de benefícios, pagamento de férias indenizadas, ressarcimento de pessoal requisitado, pagamento de remuneração de conselheiro tutelar, liquidação gerada automaticamente pela folha.

O saldo em março de 2020 foi de R\$ 12.972,24 e os lançamentos de contrapartida foram efetuados a crédito na conta Pessoal e encargos sociais – fonte 00 – Tesouro Municipal (6.2.2.1.3.01.01.01.001.001) do grupo Crédito empenhado a liquidar e a débito na conta Pessoal e encargos sociais – fonte 00 – Tesouro Municipal (6.2.2.1.3.04.01.01.001.001) do Grupo Crédito empenhado liquidado pago.

Quanto aos lançamentos no grupo Crédito empenhado a liquidar, questionamos a SF que nos informou que a conta contábil 6.2.2.1.3.03 (crédito empenhado liquidado a pagar) tem o seguinte funcionamento:

- Credita pela liquidação, em contrapartida da conta contábil 6.2.2.1.3.01 (crédito empenhado a liquidar);
- Debita pelo cancelamento da liquidação, em contrapartida da conta contábil 6.2.2.1.3.01 (crédito empenhado a liquidar);
- Debita pelo pagamento, em contrapartida da conta contábil 6.2.2.1.3.04 (crédito empenhado liquidado pago).

Na análise da conta, constatamos diversos lançamentos cujo histórico é ‘para regularização’. Quanto a este ponto, a SF informou que os históricos dos lançamentos contábeis advêm dos históricos informados pela unidade orçamentária na transação. No caso, “para regularização” foi o histórico informado para diversos cancelamentos de liquidação.

Conclusão quanto aos lançamentos contábeis de natureza orçamentária

Diante do exposto, conclui-se que os lançamentos contábeis de natureza orçamentária são feitos em uma conta genérica denominada pessoal e encargos sociais, são separados apenas pela fonte, e os lançamentos referentes à folha não possuem histórico que os individualize, a descrição é genérica, o histórico contém apenas a informação empenho gerado automaticamente pela folha de pagamento.

Sendo que as contas que compõe o crédito empenhado liquidado pago além de se dividirem por fonte, dentro dessa classificação dividem-se ainda por função, como legislativo, judiciário, saúde, previdência social, trabalho, cultura, urbanismos, entre outros.

Existem alguns outros lançamentos ao longo do mês, nestes o histórico contém descrição do que se trata, em sua maior parte se referem a pagamentos aos conselhos tutelares, que são extra folha.

Quanto à utilização da fase da liquidação da despesa “em liquidação”, percebe-se que ainda é pouco utilizada na PMSP, talvez por não sentir a necessidade desse registro, já que o empenho, a liquidação e o pagamento ocorrem no mesmo dia, sendo ainda exceção nos lançamentos orçamentários relacionados à pessoal.

Além disso, fomos informados (Peças 6 e 7) que a execução orçamentária ocorre dois a três dias depois do pagamento com data retroativa, configurando assim descumprimento ao art. 60, da Lei Federal nº 4.320/64, que dispõe que é vedada a realização de despesa sem prévio empenho, conforme será verificado no item 3.4.7 deste relatório.

3.3.4. Consistência dos Registros e Saldos das Contas de Natureza Orçamentária (Auxílios Refeição, Alimentação e Transporte)

O relatório utilizado na conciliação com o razão contábil é denominado valor a empenhar para benefícios, este contém os auxílios refeição, vale alimentação e auxílio transporte, no qual os valores são separados por unidades orçamentárias e por regime previdenciário, RPPS e RGPS.

No momento da conciliação, mencionada anteriormente, das contas de natureza orçamentária, inclusas no grupo 6 do PCASP, identificou-se as seguintes inconsistências:

a) Histórico do Lançamento

- Não existe padronização nos históricos, alguns identificam a unidade orçamentária, outros não.
- Alguns históricos separam o auxílio por RGPS ou RPPS e outros não trazem essa informação.
- A quantidade de lançamentos em março de 2020 na conta contábil 6.2.2.1.1.01.03.01 – Outras despesas correntes Fonte 00 – tesouro municipal dos auxílios é elevada e, comparando alguns dos valores apresentados no relatório “Valor a empenhar para benefícios” com os valores dos benefícios na referida conta contábil, não é possível identificar correlação entre estes relatórios.

b) Composição da Conta

- Os valores referentes aos auxílios são muito altos para serem classificados como outras despesas correntes, recomenda-se melhor detalhamento para criação de conta individualizada que demonstre claramente do que se trata, e possibilitar melhor conciliação.

Segundo o MCASP, existe uma limitação de saldos em contas contábeis definidas como “Outras”, o limite é de até 10% do valor total do grupo, no caso em questão, é possível se fazer a seguinte análise por meio de quadro comparativo.

O quadro demonstra a representação da conta outras despesas correntes dentro do grupo ao qual pertence cada uma delas no mês de março de 2020. Como é possível perceber, esse percentual está bem acima dos 10% recomendados pelo MCASP.

Quadro 06 - Representação da Conta Outras despesas correntes dentro do Grupo

Grupo	Valor (R\$)	Outras Despesas Correntes (R\$)	% do Grupo
Crédito Disponível	28.409.208.286,54	7.975.602.802,22	28,07
Crédito Emp. a Liquidar	12.883.496.584,88	7.893.982.482,32	61,27
Crédito Emp. Liq. A Pagar	406.671.167,83	332.292.677,16	81,71

Crédito Emp. Liq. Pago	8.526.390.694,24	3.449.186.786,59	40,45
------------------------	------------------	------------------	-------

Fonte: Elaborado pela equipe técnica com base no Balancete de marco de.2020, SOF.

Diante das questões apresentadas, detecta-se problema na conciliação que já é complexa pela quantidade de lançamentos, além da representatividade dos valores envolvidos.

Todos os pontos expostos aqui dificultam o processo de conciliação, colocando a viabilidade de uma conciliação confiável em questionamento, sendo que não foi possível a conciliação nas contas de natureza orçamentária.

Assim, recomenda-se padronização dos históricos e detalhamento das contas referentes aos auxílios transporte, refeição e alimentação, a fim de não ficarem todos esses eventos juntos em apenas uma conta denominada outras despesas correntes.

3.4. Aspectos Patrimoniais

Conforme disposto no MCASP, Parte Geral, subitem 3.2, o aspecto patrimonial compreende “o registro e a evidenciação da composição patrimonial do ente público”, e por isso, “devem ser atendidos os princípios e as normas contábeis voltadas para o reconhecimento, mensuração e evidenciação dos ativos e passivos e de suas variações patrimoniais”.

Para análise de dados, foram selecionados por amostragem os meses de março e junho de 2020.

Nos itens a seguir, detalham-se as principais contas utilizadas para contabilização da folha de pagamento.

3.4.1. Credores por Folha de Pagamento

A conta “Credores por folha de pagamento” é a principal conta para registro de pessoal a pagar (conta de passivo). Nela aparecem registros de lançamentos referentes a: apropriação de DRD, auxílio transporte, auxílio refeição, transferência do IRRF consignado em folha de pagamento, desconto em folha

de pagamento referente a honorários advocatícios, descontos em folha de pagamento referente à atualização monetária de débitos, averbação emitida conforme relatório e-consig, averbações emitidas conforme relatórios Sigpec (Iprem, HSPM, Previmpa, SPPREV, precatórios, judiciais, repasse 6012, repasse INSS 6016), entre outros.

A conta iniciou o mês de março com saldo credor no valor de R\$ 3.518.523,86 e fechou o mês com R\$ 4.029.674,67. Esse saldo em aberto indica problemas na conciliação da conta, já que tanto a apropriação quanto o pagamento da folha ocorrem dentro do mesmo mês, assim não deveria existir saldo em aberto.

Sendo que essa diferença entre débitos e créditos foi de R\$ 511.150,81, valor esse que elevou o saldo final da conta ao fim do mês, indicando que a apropriação da folha foi maior que os pagamentos efetuados.

Já no mês de junho, essa conta iniciou com saldo de R\$ 3.584.752,84 e finalizou o mês com R\$ 4.874.777,59. E a diferença entre débitos e créditos foi de R\$ 1.290.024,75.

Fica evidente que o saldo credor dessa conta vem crescendo ao longo dos meses, o que ressalta a necessidade de se realizar e aprimorar a conciliação de maneira efetiva.

O quadro 08 demonstra a movimentação que a folha de pagamento provoca na conta em análise, referente ao mês de março de 2020, conforme planilha fornecida pela Dicon, com o resumo da conciliação da conta:

Quadro 07 - Movimentação da Conta Credores por Folha de Pagamento Em R\$ mil

Histórico	Conta contrapartida	Débito	Crédito
Proventos		-	1.796.910,84
Auxílio Refeição	Caixa	-	64.305,84
Auxílio Transporte	Caixa	-	3.595,22
DRD Iprem	PMSP C/ Movimento	-	677.601,41
Empenho PMSP	Benefícios Assistenciais a Pagar (F)	-	45,66

Empenho PMSP	Caixa	-	333.517,32
Empenho PMSP	Salários, Remunerações e Benefícios a pagar	-	717.698,30
Pensão Especial	Caixa	-	147,07
Pagamentos		1.323.903,89	339,16
Adiantamentos	Adiantamentos a Servidores - DOCS	1.226,49	-
Estorno Pagamentos	PMSP - C/ Estornos de Vencimentos	-	271,24
Estorno Pagamentos	PMSP - C/ Implantação	-	41,94
Estorno Pagamentos	PMSP - C/ Pagamento Funcionalismo	-	6,91
Estorno Pagamentos	PMSP - C/ Pagamento Pensionistas	-	19,06
Pagamentos	PMSP - C/ Pagamento Aposentados	61,21	-
Pagamentos	PMSP - C/ Pagamento Funcionalismo	1.319.892,22	-
Pagamentos	PMSP - C/ Pagamento Pensionistas	2.723,97	-
Descontos		472.834,95	-
Atual. Monet.	Eventuais Diversos - PMSP	21,05	-
Consignatários	Banco Rural S/A	113.358,44	-
Consignatários	Com. de Interven. sobre Consig. Facultativas Folha de Pagto	2.557,58	-
Contrib. Prev.	Empréstimos Pessoais - Iprem	334,52	-
Contrib. Prev.	INSS - Contribuição ao RGPS/Funcionários	2.178,03	-
Contrib. Prev.	Previmpa - Depto. Munic. Prev. Porto Alegre	1,07	-
Contrib. Prev.	Ret. sobre Salários - Contrib. a Recolher ao RPPS- Iprem	92.188,55	-
Contrib. Prev.	SPPREV- São Paulo Previdência	0,65	-
HSPM	Hospital do Servidor Público Municipal	1,91	-
IRRF	IR - Pessoas Físicas - IRRF s/ os Rendimentos do Trabalho	261.968,87	-
IRRF	IR - Pessoas Físicas - IRRF s/ Remessa de Recursos ao Ext.	11,21	-
Judiciais	Ações Judiciais	58,51	-
Precatórios	Retenção Devolução de Precatórios	3,45	-
Honorário Adv.	Débitos de Servidores Municipais	143,68	-
Ressarcimentos	Débitos de Servidores Municipais	7,42	-
Total Geral		1.796.738,85	1.797.250

Fonte: Planilha de dados para controle da conta, enviada pela Dicon, referente ao mês de março de 2020.

Assim, no que se refere à conta “Credores por folha de pagamento”, mantém-se a posição de que se trata de uma conta meramente transitória, considerando

que a apropriação da folha ocorre na conta “Salários, Remunerações e Benefícios a Pagar”, que diferentemente daquela é prevista no PCASP 2020 e poderia absorver os lançamentos daquela conta. Assim, a conta “Credores por folha de pagamento” além de ser meramente transitória, sem função prática, dificulta o rastreamento dos lançamentos contábeis, bem como dificulta a conciliação da folha de pagamento.

3.4.2. Caixa

Ocorrem lançamentos na conta Credores por folha de pagamento, cuja contrapartida é a conta “Caixa”, conforme se observa no quadro 08.

Tais lançamentos possuem natureza transitória, e por isso estão em desacordo com a Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) 386/19, que aprovou o PCASP para 2020, que define que a conta Caixa registra o somatório de numerários em espécie e outros valores em tesouraria.

Portanto, não representam a real movimentação financeira, uma vez que os valores são pagos pela via bancária e não pelo numerário caixa, o que demonstra a precariedade no processo de informação e de controles internos.

3.4.3. Variações Patrimoniais Diminutivas (VPDs)

Ao analisar o balancete da PMSP, extraído do SOF, verificou-se a utilização das seguintes contas de Variação Patrimonial Diminutiva relativas a pessoal no mês de março de 2020:

Quadro 08 - Composição e Movimentação das VPDs

Em R\$ mil

Conta Contábil	Descrição	Débito	Crédito
3.1.1.1.1.01.01.00.	Vencimentos e Salários (RPPS)	1.051.215,63	12.669,40
3.1.1.1.1.01.21.00.	Férias vencidas e Proporcionais	18.946,04	-
3.1.1.1.1.01.22.00.	13º Salário	57.299,69	-
3.1.1.1.1.03.04.00.	Sentenças Judiciais de Pequeno Valor	596,76	-
3.1.1.2.1.01.01.00.	Vencimentos e Salários (RGPS)	2.158,35	1.064,16

3.1.1.2.1.01.07.00.	Remun. Particip. de órgão de Delib. Coletiva	965,63	216,92
3.1.1.2.1.01.21.00.	Férias Vencidas e Proporcionais	22,83	-
3.1.1.2.1.01.24.00.	Férias - Abono Constitucional	-	-
3.1.2.1.2.01.00.00.	Contribuição Patronal para o RPPS	184.368,64	-
3.1.2.1.4.99.00.00.	Outros Encargos Patronais - RPPS	2,12	-
3.1.2.1.5.99.00.00.	Outros Encargos Patronais - RPPS	3,71	-
3.1.2.2.3.01.00.00.	Contribuições Previdenciárias - RPPS	4.071,97	-
3.1.2.3.1.01.00.00.	FGTS	31,43	-
3.1.3.1.1.01.00.00.	Auxílio Refeição RPPS)	42.112,34	4.883,23
3.1.3.1.1.02.00.00.	Auxílio Transporte (RPPS)	3.857,78	869,73
3.1.3.1.1.03.00.00.	Vale-Alimentação (RPPS)	25.656,70	3.487,49
3.1.3.2.1.01.00.00.	Auxílio Transporte (RGPS)	662,35	55,18
3.1.3.2.1.02.00.00.	Auxílio Refeição (RGPS)	2.867,16	182,49
3.1.3.2.1.03.00.00.	Vale-Alimentação (RGPS)	2.478,44	136,96
3.1.9.2.1.01.00.00.	Pessoal Requisitado de outros órgãos	131,15	-
3.2.5.0.1.01.03.00.	Auxílio a Pessoas Físicas - Pagto Antecipado	45,34	-
3.2.9.1.1.01.00.00.	Auxílio Funeral Ativo Civil	59,85	-
3.2.9.1.1.02.00.00.	Auxílio Funeral Inativo Civil	559,54	-
3.2.9.2.1.12.01.00.	Salário-Família Ativo Pessoal Civil	2,24	-
3.2.9.9.1.02.00.00.	Outros Benefícios Assistenciais	47,22	-
Total		1.398.162,92	23.565,56

Fonte: Balancete emitido no SOF, referente ao mês de março de 2020.

Como é possível constatar no quadro acima, os valores apropriados em contas que se destinam ao RGPS são valores muito baixos e não retratam a realidade, além do fato de que os valores informados nos relatórios referentes aos auxílios não corresponderem aos valores registrados no razão contábil (Peças 08 e 09).

Constata-se com isso a ausência de segregação na contabilização das diversas rubricas existentes na folha de pagamento, dessa forma conclui-se que a contabilização da folha de pagamento está em desacordo com a Portaria STN 386/19, que aprovou o PCASP Estendido para 2020, que sugere o registro das despesas relacionadas à folha de pagamento, para os entes que precisem de

uma referência para desenvolvimento de suas rotinas e sistemas, conforme o quadro 10.

Como não há representação fidedigna dos fenômenos que se pretende representar, dificultando a compreensão aos usuários da informação contábil, sugere-se que a PMSP adote tal desdobramento.

Quadro 09 - Desdobramento da conta Vencimentos e Vantagens fixas - 3.1.1.1.1.01.01.00, conforme PCASP Estendido 2020.

Conta Contábil	Descrição da Conta
3.1.1.1.1.01.01	Vencimentos e salários
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
3.1.1.1.1.01.05	Adicional de periculosidade
3.1.1.1.1.01.06	Adicional de insalubridade
3.1.1.1.1.01.07	Adicional de atividades penosas
3.1.1.1.1.01.08	Incentivo a qualificação
3.1.1.1.1.01.09	Remuneração de pessoal em disponibilidade
3.1.1.1.1.01.10	Retribuição adicional variável e pró-labore (lei 7711/88)
3.1.1.1.1.01.12	Vantagem pecuniária individual
3.1.1.1.1.01.13	Abono provisório – pessoal civil
3.1.1.1.1.01.14	Gratificação por exercício de cargos
3.1.1.1.1.01.15	Incremento plano de cargos e salários do poder judiciário
3.1.1.1.1.01.16	Gratificação por exercício de funções
3.1.1.1.1.01.17	Indenização de localização
3.1.1.1.1.01.18	Gratificação de tempo de serviço
3.1.1.1.1.01.19	Gratificações especiais
3.1.1.1.1.01.20	Gratificação por atividades expostas
3.1.1.1.1.01.21	Férias vencidas e proporcionais
3.1.1.1.1.01.22	13. Salário
3.1.1.1.1.01.23	Férias – abono pecuniário
3.1.1.1.1.01.24	Férias – abono constitucional
3.1.1.1.1.01.25	Licença-prêmio
3.1.1.1.1.01.26	Licença capacitação
3.1.1.1.1.01.27	Adiantamento pecuniário
3.1.1.1.1.01.28	Representação mensal

3.1.1.1.1.01.29	Complementação salarial
3.1.1.1.1.01.30	Adicional – teto parlamentar
3.1.1.1.1.01.31	Subsídios
3.1.1.1.1.01.32	Gratificação por exercício de cargo em comissão
3.1.1.1.1.01.33	Vencimentos e salários prorrogação salário maternidade
3.1.1.1.1.01.35	Férias - pagamento antecipado
3.1.1.1.1.01.36	Remun. Particip. Órgãos deliberação coletiva
3.1.1.1.1.01.99	Outros vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil rpps

Fonte: PCASP Estendido 2020, Portaria STN 386/19.

A ausência de segregação contábil não se limita ao registro das rubricas, constata-se também a ausência no que se refere às remunerações dos servidores regidos pelo RPPS e RGPS, que estão contabilizadas na mesma conta, assim, infringindo a Portaria STN 390/18, que aprovou o PCASP para 2019, o qual prevê que o grupo “3.1.1.1.0.00.00” compreende a remuneração do pessoal ativo civil abrangidos pelo RPPS e o grupo “3.1.1.2.0.00.00” compreende a remuneração do pessoal ativo civil abrangidos pelo RGPS.

Diante do exposto, conclui-se pela não representação fidedigna da informação contábil, contrariando o disposto no item 3.10 das Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao Setor Público (NBC TSP) Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público.

3.4.3.1. Vencimentos e Salários

Os lançamentos realizados nessa conta são automáticos por meio de integração, e todos possuem o mesmo histórico “liquidação gerada automaticamente pela folha de pagamento”, assim não é possível identificar de quais rubricas se tratam os valores individualmente.

No mês de março apenas dois lançamentos foram manuais e possuem histórico claro, relativos a reclassificações de valores a título de 13º e férias, creditados num total de R\$ 12.669.402,23.

Em relação aos históricos, conforme dispõe a Interpretação Técnica Geral (ITG) 2000 (R1)/2014 a escrituração contábil deve conter no mínimo:

[...]

d) histórico que represente a essência econômica da transação ou o código de histórico padronizado, neste caso baseado em tabela auxiliar inclusa em livro próprio;

[...]

f) informação que permita identificar, de forma unívoca, todos os registros que integram um mesmo lançamento contábil.

Diante disso, fica clara a necessidade de se rever os históricos a fim de se cumprir o disposto na norma e representar a essência econômica das transações.

A conciliação da conta 3.1.1.1.01.01 - Vencimentos e Salários do grupo Variação Patrimonial Diminutiva fica prejudicada, já que os históricos inviabilizam a identificação dos valores, além de que não há segregação das rubricas, como mencionado no subitem 3.4.3 deste relatório.

Não há também nenhum manual que auxilie na conciliação, foi apresentada pela Dicon uma planilha de dados com valores acumulados para conciliação. Os dados são apresentados de maneira sintética, não há desdobramento das rubricas, o que dificulta a conciliação, além de prejudicar a representatividade de maneira fidedigna das transações.

Apesar de existirem valores contabilizados na conta 3.1.1.2.1.01.01 – Vencimentos e Salários (RGPS), tais valores não se referem às remunerações pagas aos servidores regidos pelo RGPS, os registros nessa conta se referem à Gratificação de Municipalização/Compatibilização/Difícil Provimento e pensão alimentícia conforme históricos.

Assim, como exposto no subitem anterior, a consequência da ausência de segregação na contabilização da folha de pagamento é a não representação fidedigna da informação contábil, contrariando o disposto no item 3.10 da NBC

TSP – Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público.

3.4.3.2. Benefícios a Pessoal

Conforme o PCASP, o grupo de contas 3.1.3.1.0.00.00 refere-se aos Benefícios a pessoal – RPPS, que compreende e registra o valor total das variações patrimoniais diminutivas com benefícios a servidor público, como por exemplo, auxílio transporte e auxílio refeição.

Já o grupo de contas 3.1.3.2.0.00.00 refere-se à conta Benefícios a pessoal – RGPS, que compreende e registra o valor total das variações patrimoniais diminutivas com benefícios devidos aos empregados público, e ainda outros relativos a acordo ou convenção coletiva.

3.4.3.2.1. Auxílio Transporte

Os auxílios transportes são lançados nas contas 3.1.3.2.1.01 e 3.1.3.1.1.02, segregados por regime previdenciário, RGPS e RPPS, respectivamente.

A contrapartida do lançamento a débito da VPD é um lançamento a crédito na conta 2.1.3.1.1.01.01.01 - Fornecedores não Parcelados a Pagar, assim, em infringência à Portaria STN 386/19, que aprovou o PCASP para 2020, o qual prevê que essa conta registra os valores a pagar aos fornecedores de bens, materiais e serviços, porém o auxílio transporte é um benefício incluído na folha de pagamento, sendo pago diretamente ao servidor.

Em análise dos relatórios utilizados para escrituração e conciliação, “Valor a Empenhar para Benefícios”, referente ao mês de março, no qual os valores são discriminados por regime previdenciário, constata-se que há diferenças no registro contábil dos valores segregados por regimes (RPPS e RGPS), sendo que os valores totais correspondem aos registrados no razão contábil, o que indica um problema de controle na segregação dos benefícios por regime em

infringência ao disposto na Portaria STN 386/19, que aprovou o PCASP para 2020.

Foi apresentado também um “Comunicado SF/SUPOM/CGO” (em forma de uma tabela de dados no excel), referente ao mês de março, no qual constam os valores que realmente foram escriturados no razão contábil.

Quanto aos históricos, não há padronização, alguns registros fazem referência à unidade orçamentária a qual pertencem, outros não, necessitando melhorar a clareza das informações e a sua padronização, em infringência à Interpretação Técnica Geral (ITG) 2000 (R1)/2014, item 6, alíneas d e f.

Diante do exposto, dada a divergência dos valores na composição dos saldos das contas contábeis envolvidas, não é possível avaliar a fidedignidade do registro contábil, indicando precariedade no processo de informação, contrariando o disposto no item 3.10 da NBC TSP – Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público.

3.4.3.2.2. Auxílio Refeição

Os auxílios refeição são lançados nas contas 3.1.3.1.1.01 referente ao RPPS e 3.1.3.2.1.02 referente ao RGPS.

A contrapartida do lançamento a débito da VPD é um lançamento a crédito na conta 2.1.3.1.1.01.01.01 - Fornecedores não Parcelados a Pagar, assim, em infringência à Portaria STN 386/19, que aprovou o PCASP para 2020, o qual prevê que essa conta registra os valores a pagar aos fornecedores de bens, materiais e serviços, porém o auxílio refeição é um benefício incluído na folha de pagamento, sendo pago diretamente ao servidor.

Constata-se a divergência nos saldos em março e junho de 2020 entre o razão contábil extraído do SOF dessas contas e o relatório “Valor a Empenhar para Benefícios” extraído do Sigpec.

Importante destacar que no mês de março constata-se que há diferenças no registro contábil dos valores segregados por regimes (RPPS e RGPS), e nos valores totais registrados nas contas. Foi detectada divergência de valor no mês de março, aparentemente se deve aos lançamentos referentes aos pagamentos do auxílio efetuado aos Conselheiros, mas devido à quantidade de informação e a não padronização dos históricos, a conciliação resta prejudicada.

Houve diferença de R\$ 85.655,06, no mês de junho, na conta de auxílio referente ao RGPS, valor registrado a maior no razão contábil, em relação ao relatório “Valor a Empenhar para Benefícios” extraído do Sigpec, esse valor se refere ao pagamento de auxílio aos Conselheiros tutelares, conforme discriminado no histórico contábil.

Em consulta à Dicon, ela relatou que os pagamentos de auxílios efetuados para conselheiros tutelares são de competência das Unidades Orçamentárias, responsáveis pela emissão e liquidação dos empenhos, e que não são objetos de controle pela Divisão de Contabilidade e não faz parte dos processos de Folha de Pagamento.

Diante da justificativa apresentada, constata-se uma necessidade de melhoria na comunicação e integração entre as áreas, já que para uma maior efetividade no controle e conciliação é necessário que as informações estejam disponíveis a todos os envolvidos no processo.

Verificou-se ainda que os históricos ora descrevem de forma sintética a que o lançamento se refere, ora de forma mais descritiva. Os lançamentos de forma sintética apenas descrevem em seu histórico “auxílio refeição”, dificultando a rastreabilidade e confiabilidade da informação, em infringência à Interpretação Técnica Geral (ITG) 2000 (R1)/2014, item 6, alíneas d e f.

Diante do exposto, dada a divergência dos valores na composição dos saldos das contas contábeis envolvidas, não é possível avaliar a fidedignidade do registro contábil, indicando precariedade no processo de informação,

contrariando o disposto no item 3.10 da NBC TSP – Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público.

3.4.3.3. Férias e 13º salário

Os valores relacionados ao pagamento de férias e décimo terceiro salário são segundo o MCASP, passivos derivados de apropriações por competência, e essas obrigações são geralmente divulgadas como parte das contas a pagar.

As férias são lançadas na conta de passivo 2.1.1.1.1.01.03.00 e subcontas 2.1.1.1.1.01.03.01. – Férias a pagar (relativo aos Conselheiros Tutelares) e 2.1.1.1.1.01.03.02. – Apropriação por competência.

O lançamento de apropriação por competência ocorre com o lançamento:

D – VPD férias vencidas e proporcionais

C – Férias apropriação por competência.

Segundo informações levantadas na SF, a apropriação de férias e 13º salário por competência é efetuada pela Dicon de acordo com o relatório enviado pela SG. Os pagamentos efetuados a este título integram os vencimentos da folha mensal.

Os valores constantes do relatório enviado pela SG, referente a março de 2020, coincidem com os registrados no SOF, mas não há segregação por regime previdenciário, sendo que no relatório de março está discriminado competência “fevereiro”, e no de junho, “abril”, provavelmente trata-se de erro de digitação, já que o relatório é um compilado de relatórios do Sigpec e outros.

Quando questionada sobre isso, a Dicon argumentou que as informações dos nomes dos documentos do Processo SEI sobrepõem informações de períodos de referências, e afirmou serem desnecessárias retificações.

A conta contábil na qual foram efetuados tais registros, trata-se da 3.1.1.1.1.01.21 – Férias Vencidas e proporcionais (RPPS). Quanto à conta 3.1.1.2.1.01.21 - Férias Vencidas e proporcionais (RGPS), essa recebeu registro dos valores referentes aos conselheiros tutelares.

Constata-se que nos relatórios enviados pela Dicon como recebidos da SG, de março e junho de 2020, os valores de saldo inicial e final conferem com o registrado no balancete analítico de tais meses extraído do SOF na conta contábil de passivo “Férias – apropriação por competência”.

Cabe destacar que estão sendo apropriados os valores referentes ao mês, além de valores com competência de meses e exercícios anteriores.

Em relação ao 13º salário, o lançamento de apropriação por competência ocorre com o lançamento:

D – VPD 13º salário

C – Apropriação por competência – 13º salário a pagar

Os saldos inicial e final de 13º salário conferem com o registrado no balancete analítico de março e junho de 2020 extraído do SOF na conta contábil de passivo “Décimo Terceiro Salário – apropriação por competência”, sendo que não foi apresentado relatório analítico, apenas relatório com valores totais.

Em questionamento feito à Dicon, sobre as apropriações de valores referentes à competência de meses e exercícios anteriores, ela disse tratar-se de fatos administrativos de efeitos retroativos, mas com fatos geradores novos. E esclareceu que a folha do mês traz inúmeros lançamentos de meses anteriores dos quais a Dicon não possui acesso. Por último ela conclui que o lançamento em Ajuste de exercícios anteriores (AJEA) de provisão de férias ou 13º implicaria em abrir toda a folha, inaplicável nos moldes em que são feitos os registros e não representaria melhoria na informação.

Desta forma, é possível verificar que o registro contábil do reconhecimento da obrigação com férias e 13º salário é realizado mensalmente como variação patrimonial diminutiva. No entanto, tal lançamento é feito de forma manual, com base nos relatórios enviados pela SG, dificultando a conferência da proporção e a avaliação da consistência dos valores contabilizados, uma vez que não há integração automática entre os sistemas.

Além disso, os lançamentos são únicos com valores totais, baseados em um relatório sintético fornecido pela SG.

Os lançamentos realizados a débito nos meses em análise constam do histórico como reclassificação de valores de 13º ou férias, pagos na folha do mês em questão.

É realizado um ajuste a crédito na conta 3.1.1.1.1.01.01 – Vencimentos e Salários todo mês, tanto para os valores pagos a título de férias quanto de 13º salário, com contrapartida nas contas de passivo de apropriação por competência das mesmas.

Conclui-se, portanto, que os lançamentos não representam de forma fidedigna, indicando precariedade no processo de informação e de controles internos, considerando que é realizado um ajuste para as baixas dos pagamentos de férias e 13º salário, além da não utilização de relatórios analíticos para conciliação, contrariando o disposto no item 3.10 da NBC TSP – Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público.

3.4.3.4. Despesas de Exercícios Anteriores (DEA)

Segundo o art. 37 da LF 4.320/64, trata-se de:

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.

Na amostra selecionada, verificou-se que não há segregação das despesas do mês/ano atual com as despesas do mês/ano anterior, referente à contribuição patronal ao RPPS.

Em questionamento à Dicon sobre a existência de controle sobre as despesas de exercícios anteriores, de maneira abrangente, ela declarou que não há informação ou controle sobre isso.

Como o dispositivo supramencionado da LF 4.320/64 não é impositivo, não há infringência. Porém, constata-se a infringência à Portaria STN 390/18, que aprovou o PCASP para 2019, no qual o registro das variações patrimoniais diminutivas decorrentes de fatos geradores diversos deva ocorrer no grupo “3.9.9.9.0.00.00” das VPDs.

3.4.4. Débito de Servidores Municipais

A conta débito de servidores (1.1.3.8.1.16.01.01) é uma conta de ativo, na qual é registrado o saldo a receber dos servidores oriundos de salários pagos de forma indevida; multas decorrentes de infração de trânsito cometidas por condutores de veículos do serviço público municipal, danos materiais, honorários advocatícios, indenização a terceiros, pagamento a maior de servidores, bem como diferenças não identificadas, processadas na conta “Credores por folha de pagamento”.

A Divisão de Contabilidade (Dicon) da SF alega que não há informação analítica referente ao saldo da conta Débito de Servidores Municipais e que essa deveria ser fornecida pela Divisão de Gestão de Folha (SG/DRH/DGF).

Além disso, segundo a Dicon, constatou-se falha no Relatório PSP0231 (único relatório fornecido pela SG para dar suporte à conta em análise), no exercício de

2019, por constar valores de débitos cancelados e ajuizados não segregados em ativos e inativos. Diante disso, a Dicon optou por não realizar o reconhecimento dos ativos a receber até que o saldo esteja correto.

Como providência, a Dicon informou que solicitou melhorias no Sigpec a fim de que o relatório apresente informação fidedigna, devido a isso, é possível verificar as diferenças na conciliação da conta conforme quadro abaixo:

Quadro 10 – Conciliação dos Débitos de Servidores

Mês	SIGPEC	SOF	Diferença
Março	189.463.911,23	171.549.339,68	(17.914.571,55)
Junho	189.396.183,11	171.273.020,98	(18.123.162,13)
Total	378.860.094,34	342.822.360,66	(36.037.733,68)

Fonte: Razão Contábil da conta 1.1.3.8.1.16.01.01 extraído do SOF e relatório PSP0231 extraído do Sigpec.

Importante ressaltar que os únicos lançamentos a débito nessa conta, referentes aos meses de março e junho, trataram-se de multas e honorários advocatícios de servidores, conforme consta no histórico dos lançamentos, que totalizaram os valores de R\$ 135.585,98 e R\$ 112.832,52 respectivamente.

Esses valores foram escriturados com base em uma planilha excel, fornecida pela SG à Dicon, na qual constam informações referentes às rubricas, espécie e total. Sendo que aparentemente não é fornecido nenhum relatório analítico que embase esses totais, assim, questiona-se também a confiabilidade desses dados.

A maior parte dos lançamentos a crédito efetuados nos meses de março e junho possui como histórico tratar-se de Reclassificação de Documentos Eletrônicos de Arrecadação - DEA, enquanto que o restante consta do quadro 12:

Quadro 11 - Lançamentos na conta Débito de Servidores com contrapartida na conta Credores por Folha de Pagamento.

Data	Histórico Contábil	Valor (em R\$)
31.03.20	Cód 03 Danos Materiais	1.550,71
31.03.20	Multa Lei 13246	1.672,48
31.03.20	Cód. 04 Honorários Advocatícios	143.682,14
31.03.20	Cód. 05 Indenização a Terceiros	4.197,60

29.06.20	Cód 03 Danos Materiais	1.527,79
29.06.20	Cód. 04 Honorários Advocatícios	114.980,86
29.06.20	Cód. 05 Indenização a Terceiros	3.990,14
29.06.20	Multa Lei 13246	2.951,62
Total		274.553,34

Fonte: Razão Contábil da conta Débito de Servidores

O quadro 12 demonstra os valores que foram baixados na conta Débito de servidores utilizando como contrapartida a conta Credores por folha de pagamento, nos meses de março e junho.

Quanto ao questionamento referente à confiabilidade do saldo da conta, a Dicon relatou que a regularização será realizada após atendimento das solicitações de informações fidedignas, de baixa de débitos inscritos na dívida ativa e de melhorias nos relatórios Sigpec, conforme processo SEI 6017.2020/0004099-0.

Conforme o processo em questão, documento SEI nº 030019556, de 19.06.20, a Dicon afirma que “os relatórios mensais, em exemplo os anexados ao processo, possuem valores divergentes entre si, alguns sem totalização, que pouco contribuem para a informação melhor formalizada, pretendida e necessária”.

Diante do relato, fica claro que até o mês de agosto de 2020, momento em que foi fornecida a informação constante do parágrafo anterior, não existia conciliação entre a conta Débito de Servidores Municipais e o Relatório PSP0231, e se existisse seria apenas por valores totais, já que esse relatório não é analítico.

O DM 48.138/07, alterado pelo DM 52.609/11, disciplina o procedimento a ser observado na reposição, pelos servidores municipais, dos pagamentos indevidos feitos pela Fazenda Municipal, mas a falta de informação desses recebíveis por parte da SG dificulta ações mais efetivas no recebimento.

Portanto, aponta-se infringência a fim de que seja gerado relatório analítico que dê o devido suporte e detalhamento ao registro contábil, já que o saldo da conta

não reflete a realidade e prejudica a informação contábil sob os aspectos de integridade, tempestividade e confiabilidade. Assim, constata-se que não é possível avaliar a fidedignidade do registro contábil, o que indica precariedade no processo de informação, e contraria o disposto no item 3.10 da NBC TSP – Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público.

Diante da representatividade dessa conta, recomenda-se que posteriormente seja efetuada uma auditoria específica a fim de identificar possíveis irregularidades no pagamento de servidores municipais, bem como ausência de cobrança desses débitos por parte da PMSP.

3.4.5. Contribuição Patronal RPPS

A contribuição patronal para o RPPS é lançada na conta 3.1.2.1.2.01. A contrapartida do lançamento a débito é um lançamento a crédito na conta 2.1.1.4.2.01.01 – Contribuição Patronal do Exercício.

Conforme o relatório “Totalização dos Valores RPPS PSP0242P”, existem contribuições patronais do mês de referência, de meses anteriores e de exercícios anteriores.

Analisando o mês de março, conclui-se pela consistência entre o Sigpec e o SOF, porém, quanto ao mês de junho, identifica-se uma diferença de R\$ 1.493,82 contabilizada a menor nas Variações patrimoniais diminutivas, indicando precariedade no processo de informação, contrariando o disposto no item 3.10 da NBC TSP – Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público.

Outro aspecto, refere-se a não separação das contribuições de meses e exercícios anteriores, dessa forma, estando em desacordo com a Portaria STN 390/18, que aprovou o PCASP para 2019, no qual o registro das variações

patrimoniais diminutivas decorrentes de fatos geradores diversos deva ocorrer no grupo “3.9.9.9.0.00.00” das VPD.

3.4.6. Guia de Previdência Social (GPS)

De acordo com o informado pela Dicon, o trâmite para cálculo e recolhimento da Guia de Previdência Social possui a seguinte rotina:

- a) após processamento da GFIP, a SG/DRH/DGF encaminha as informações dos valores a recolher, por meio de processo SEI, para a Dicon;
- b) a Dicon emite ordem extra para o recolhimento dos valores;
- c) confronta os valores apurados na GFIP com os da rubrica 6016, sendo que essa possui valor superior, devido aos lançamentos extemporâneos de outras competências desconsideradas no processamento da GFIP;
- d) encaminha o processo SEI para Divisão de Pagamentos (SF/Defin/Dipag) e DGF;
- e) e, por último, a Dipag preenche a GPS e efetua o recolhimento por meio de ordem extra e encaminha o comprovante diretamente à SG/DRH/DGF.

Os valores apurados na GFIP são divergentes dos apurados na folha de pagamento. Tal diferença ocorre devido à GFIP calcular apenas a contribuição previdenciária (RGPS) do mês em referência, e não apurar valores referentes a meses anteriores. Diferentemente da GFIP, a folha de pagamento desconta muitas vezes dos servidores regidos pelo RGPS, sob a rubrica 6016, não só a contribuição do mês de referência, podendo ocorrer também o desconto proveniente dos pagamentos de rubricas de meses anteriores, o que ocorre com certa frequência.

A título de exemplo, um servidor regido pelo RGPS pode ter em determinado mês o pagamento de um quinquênio, o qual ele tinha direito a sua percepção em meses anteriores, contudo, só foi processado pela folha no mês em referência,

assim nesse mês ele receberá o quinquênio desse mês, mas também receberá o de meses anteriores. Sobre esse quinquênio incidirá a contribuição previdenciária (RGPS) não só do mês, mas também o de meses anteriores.

Dessa forma, tem sido efetuado apenas o recolhimento dos valores apurados na GFIP que se referem apenas à competência do mês em questão.

Em relação a essas divergências, a Dicon informa que as providências de regularização de recolhimentos pendentes de RGPS permanecem pendentes e sob responsabilidade de SG/DRH, conforme processo SEI 6017.2018/0073078-0.

Conforme TC 2277/2020, que teve como objetivo verificar a regularidade da folha de pagamento da PMSP (Peça 24 do referido TC), a área argumentou que a folha de servidores sujeitos ao RGPS deve ser segregada a fim de uma melhor adequação ao PCASP, uma classificação contábil correta, e para que se evitem multas por recolhimento em atraso ou retrabalho com compensação, mas não houve nenhum avanço em relação a isso.

Importante ressaltar que o Ofício Gab/SF nº 25/2018 (Peça 11), aponta como causas informadas por DRH dessas diferenças: remuneração lançada extemporaneamente referente a meses anteriores, cadastro de funcionário e vigência de contrato que, mesmo expirado, gera lançamentos, mas não gera lançamento no Sefip e devolução de retenção indevida em meses anteriores em processos de débitos de servidores a regularizar.

Por meio do ofício Gab/SF nº 25/2018, de 15.01.18, como parte do resultado do grupo de trabalho da Folha previsto na Portaria SF-SMG 03/2016, foram verificadas divergências entre o valor descontado dos servidores a título de RGPS, rubrica 6016, e o efetivamente apresentado por meio do Sefip e recolhido mensalmente por meio da GPS.

Esse ofício recomenda que seja realizada a segregação em rubricas de situações distintas, tais como: desconto INSS a recolher mês de referência folha, desconto fato gerador meses anteriores, devolução (estorno) INSS retido e recolhido (despesa) e assim sucessivamente para as demais situações.

Tais diferenças relatadas nesse subitem referem-se a descontos efetuados nos holerites dos servidores a título de INSS sem que houvesse o seu recolhimento, em infringência ao artigo 168-A do Código Penal.

Ressalta-se que as diferenças ora apontadas não contemplam o recolhimento parte empresa que também deveria ser feito, contrariando o disposto no artigo 337-A do Código Penal.

O reconhecimento da obrigação a pagar do INSS patronal, referente ao mês de março, só se deu no dia 07.04.20, o que descaracteriza o regime de competência. Além disso, existe sempre um saldo credor em aberto, o qual não foi possível identificar do que se trata, o que indica problemas na conciliação, ao fim do mês de março, o valor em aberto era de R\$ 99.466,48.

Quanto à competência de junho o reconhecimento só se deu em 08.07.20, e o saldo ao fim do mês de junho era de R\$ 95.583,15 credor.

Em relação ao regime de competência, conforme o MCASP 8º edição, Parte Geral, item 2, alínea a:

[...] as variações patrimoniais aumentativas (VPA) e as variações patrimoniais diminutivas (VPD) registram as transações que aumentam ou diminuem o patrimônio líquido, devendo ser reconhecidas nos períodos a que se referem, segundo seu fato gerador, sejam elas dependentes ou independentes da execução orçamentária.

Em questionamento sobre isso, a Dicon argumentou que o registro por competência do INSS patronal depende da implementação de rotina de lançamentos automáticos sob escopo de demanda, em andamento no SOF.

Quanto às retenções efetuadas a título de RGPS dos funcionários, no mês de março existe uma diferença de R\$ 9.792,29 a maior no Sigpec em relação ao cálculo efetuado na GFIP, que, conforme processo SEI 6013.2020/0002165-9, está sendo tratada no processo SEI 6017.2018/0073078-0. O mesmo acontece no mês de junho, no valor de R\$ 3.053,71, conforme processo SEI 6013.2020/0003678-8.

No mês de junho, as diferenças acumuladas nessa conta totalizavam um saldo credor de R\$ 2.644.994,48, e depois de todo o exposto ao longo do texto, pode indicar que esse valor foi retido dos funcionários e não repassado ao INSS.

Sendo que, conforme o processo SEI 6017.2018/0073078-0, documento nº 028724231, as diferenças consistem no valor de R\$ 1.760.432,98, acumuladas apenas até o mês de abril, o que deixa claro que há divergência na conciliação.

Conforme tal processo, documento nº 025887936, na elaboração do arquivo a ser transmitido para Conectividade Social, não são aceitos valores referentes a períodos anteriores e não houve êxito em incluir tais valores nos arquivos mensais do Sefip, apesar dos esforços feitos junto com a Prodam.

Diante da situação relatada, e das infringências à legislação, conclui-se que devem ser apuradas e esclarecidas as diferenças, e que os recolhimentos devidos sejam efetuados. Cabe ressaltar também que sejam apurados os valores a recolher de INSS patronal.

3.4.7. Conciliação

Verificou-se que o pagamento da folha ocorre com o recebimento do ofício da SG para a SF, e o pagamento ocorre no último dia do mês, anterior à execução orçamentária e não confere com o valor líquido da folha.

A SG também encaminha diversos outros ofícios de ajustes de ordens de pagamentos individuais. Esses outros ofícios são situações especiais, a

exemplo de servidor que iniciou em cargo em comissão na metade do mês e, apesar de primeiramente não ser incluído na folha de pagamento do mês, é feito o ajuste para que se contemple o seu pagamento.

Nesses casos, quando a folha é processada, a execução orçamentária tem valores diferentes e a SF tenta conciliar as diferenças. Os pagamentos não batem, ficam divergentes entre o valor dos efeitos financeiros e patrimoniais. A execução orçamentária ocorre 2 ou 3 dias depois do pagamento dos salários (Peça 11).

Em relação a isso, a SG informou que está adotando as providências para que o empenho e a liquidação ocorram no último dia do mês (Peça 11), já que o fato de esses ocorrerem após o pagamento, está em desacordo com o disposto no art. 60 da LF 4.320/64, que veda a realização de despesa sem o prévio empenho.

Outro exemplo é quando o servidor não faz o recadastramento, mas entrou na folha de pagamento, ocorreu a execução orçamentária, porém no financeiro o pagamento é bloqueado.

Os pagamentos sem o correspondente processamento da folha e o processamento da folha sem os correspondentes pagamentos, devido à falta de integração dos sistemas Sigpec e SOF geram informações contábeis não confiáveis, evidenciando a precariedade do processo de informação e de controles internos.

3.9. Responsáveis

Responsável	Cargo
Marcelo Gonzalez	Diretor de Departamento Técnico DRH/COGEP/SG
Marcelo Pierantozzi	Diretor da Divisão de Contabilidade

4. CONCLUSÃO

À vista dos exames documentais, conclui –se que:

4.1. As rotinas e procedimentos das Secretarias da Fazenda e Gestão necessitam de aprimoramento e maior integração entre as divisões e/ou departamentos que executam o processamento e a contabilização da folha de pagamento, de forma que as informações necessárias para a contabilização sejam disponibilizadas da forma mais transparente e objetiva, tendo em vista a quantidade de relatórios nos seus mais variados formatos, a ausência de um padrão de relatório que possa reunir todas as informações relevantes para que a contabilidade tenha suporte documental necessário para ratificar e/ou conciliar as informações contábeis, bem como a integração SG-SF possa ocorrer de forma automática. (**subitens 3.2.1, 3.2.2, 3.2.3 e 3.2.4**).

4.2. Ausência de um manual de procedimentos, tanto na SG, quanto na SF, que permita padronizar as diversas etapas dos fluxos de informações entre as secretarias. (**subitem 3.2.4**).

4.3. Ausência de segregação de relatórios de folha de pagamento, separando os servidores ativos, os aposentados e os pensionistas, bem como a segregação por tipo de regime (RPPS/RGPS). (**subitem 3.2.4**).

4.4. Infringência ao art. 60, da Lei Federal 4.320/64, que dispõe que é vedada a realização de despesa sem prévio empenho. (**subitens 3.3.3 e 3.4.7**).

4.5. Os lançamentos referentes à folha são feitos em uma conta genérica denominada pessoal e encargos sociais, são separados apenas pela fonte e os lançamentos não possuem histórico que os individualize, a descrição é genérica, o histórico contém apenas a informação empenho gerado automaticamente pela folha de pagamento. (**subitem 3.3.3**).

4.6. Falta de padronização nos históricos de lançamentos, não fornecendo a informação clara que possibilite a identificação dos valores. (**subitem 3.3.4**).

4.7. Valores expressivos referentes aos auxílios classificados como outras despesas correntes, acima do percentual recomendado pelo MCASP. (**subitem 3.3.4**).

4.8. As contas Credores por Folha de Pagamento e Caixa estão sendo utilizadas em desacordo com a Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) 386/19, que aprovou o PCASP para 2020. (**subitens 3.4.1 e 3.4.2**).

4.9. Ausência de segregação na contabilização das diversas rubricas existentes na folha de pagamento, em desacordo com a Portaria STN 386/19, que aprovou o PCASP Estendido para 2020, que prevê o registro das despesas relacionadas à folha de pagamento de forma detalhada. (**subitem 3.4.3**).

4.10. Não representação fidedigna da informação contábil, contrariando o disposto no item 3.10 da NBC TSP – Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público. **(subitem 3.4.3 e 3.4.3.1).**

4.11. Ausência de segregação no que se refere às remunerações dos servidores regidos pelo RPPS e RGPS, infringindo a Portaria STN 386/19, que aprovou o PCASP para 2020. **(subitem 3.4.3, 3.4.3.2.1, 3.4.3.2.2).**

4.12. Ausência de histórico que caracterize os registros contábeis, em desacordo com o disposto na a Interpretação Técnica Geral (ITG) 2000 (R1) /2014, item 6, alíneas d e f. **(subitem 3.4.3.1, 3.4.3.2.1 e 3.4.3.2.2).**

4.13. Infringência à Portaria STN 386/19, que aprovou o PCASP para 2020, o qual prevê que a conta “Fornecedores não parcelados a pagar” registra os valores a pagar aos fornecedores de bens, materiais e serviços. **(subitens 3.4.3.2.1 e 3.4.3.2.2).**

4.14. Divergência na conciliação dos saldos das contas contábeis referentes aos auxílios transporte e refeição, indicando precariedade no processo de informação, em desacordo com o disposto no item 3.10 da NBC TSP – Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público. **(subitens 3.4.3.2.1 e 3.4.3.2.2);**

4.15. Precariedade no processo de informação e de controles internos, considerando que é realizado um ajuste para as baixas dos pagamentos de férias e 13º salário, além da não utilização de relatórios analíticos para conciliação, em desacordo com o disposto no item 3.10 da NBC TSP – Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público **(subitem 3.4.3.3);**

4.16. Infringência à Portaria STN 386/19, que aprovou o PCASP para 2020, no qual o registro das variações patrimoniais diminutivas decorrentes de fatos

geradores diversos ocorre no grupo “3.9.9.9.0.00.00” das VPDs. (**subitem 3.4.3.4 e 3.4.5**);

4.17.A conta Débitos de Servidores Municipais não reflete a realidade, prejudicando a informação contábil sob os aspectos da integridade, tempestividade e confiabilidade, não sendo possível avaliar a fidedignidade do registro contábil, indicando precariedade no processo de informação, contrariando o disposto no item 3.10 da NBC TSP – Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público. (**subitem 3.4.4**).

4.18.Inconsistência na conciliação da Contribuição Patronal do RPPS em desacordo com o disposto no item 3.10 da NBC TSP – Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público. (**subitem 3.4.5**).

4.19.Ausência de recolhimento do INSS descontado de servidores, em infringência ao artigo 168-A do Código Penal. (**subitem 3.4.6**).

4.20.Ausência de recolhimento do INSS parte empresa, contrariando o disposto no artigo 337-A do Código Penal. (**subitem 3.4.7**).

4.21.O reconhecimento do INSS Patronal ocorreu em desacordo com o Princípio da Competência, conforme MCASP 8º edição, Parte Geral, item 2, alínea a (**subitem 3.4.6**).

4.22.Pagamentos sem o correspondente processamento da folha e o processamento da folha sem os correspondentes pagamentos, devido à falta de integração entre os sistemas SIGPEC e SOF geram informações contábeis não confiáveis, evidenciando a precariedade do processo de informação e de controles internos. (**subitem 3.4.7**).

Recomendamos ainda:

4.23. A revisão e aplicação do manual técnico da PMSP na execução orçamentária, a fim propiciar melhorias no detalhamento da despesa com a intenção de contribuir para o trabalho das Secretarias de Gestão e da Fazenda, além de refletir em maior transparência na demonstração da composição dos gastos com pessoal. (**subitens 3.3.1 e 3.3.2**).

4.24. O detalhamento dos auxílios na execução orçamentária, pois os valores são muito altos para serem classificados como outras despesas correntes, de forma a demonstrar claramente do que se trata, e possibilitar melhor conciliação, bem como a padronização dos históricos. (**subitem 3.3.4**).

Em 22.09.20

ADRIANA REGINA TAKAHASHI
Agente de Fiscalização

SAMARA XAVIER GOMES
Agente de Fiscalização

LUCIANO TEIXEIRA
Supervisor de Unidade Técnica de Aposentadoria e Pensões - Substituto

De acordo, em

RAFAEL ALEXANDRE CAVALCANTI DA SILVA
Coordenador Chefe de Fiscalização e Controle III

RP: APV