

**Excelentíssimo Senhor
Conselheiro Relator ROBERTO BRAGUIM**

Trata o presente de acompanhamento do montante da despesa com pessoal do Poder Executivo no 1º quadrimestre de 2022.

1. PERCENTUAIS DE LIMITES DE DESPESAS COM PESSOAL

O conceito de despesas com pessoal está definido no art. 18¹ da LRF e o limite de gastos, no art. 19², que no caso do Município é de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL). A repartição desse limite global de 60% entre os poderes que compõem o ente está prevista no art. 20³, sendo 54% para o Executivo e 6% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Município.

Conforme determinado nos artigos 54⁴ e 55⁵, ao final de cada quadrimestre será emitido Relatório de Gestão Fiscal contendo, entre outros, o demonstrativo da despesa total com pessoal.

2. DESPESA COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO EM RELAÇÃO AO LIMITE LEGAL

O Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo⁶ indica o percentual de comprometimento da RCL de 33,82%, inferior ao limite estipulado no art. 20 da LRF.

¹ Art. 18 – Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

² Art. 19 - Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

³ Art. 20 - A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

[...] III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

⁴ Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal [...].

⁵ Art. 55. O relatório conterá:

I – comparativo com os limites de que trata esta Lei Complementar, dos seguintes montantes:

a) despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas; [...].

⁶ Divulgado na edição de 28.05.22 do DOCSP.

Quadro 01 - Despesas com pessoal de mai/2021 a abr/2022

Em R\$ mil

Valores acumulados no período		Poder Executivo
Receita Corrente Líquida do Município Ajustada	(a)	72.401.966
Despesas com pessoal	(b)	24.488.427
Percentual Comprometido	(c) = (b) / (a)	33,82%
Limite máximo cf. art.20, III, alíneas a, b	(d)	54,00%
Limite para fins de alerta	(e) = 90% x (d)	48,60%
Condição para alerta	(c) ≥ (e)?	Não

Fonte: RGF (DOC de 28.05.22 adaptado, p. 68).

Os testes realizados pela equipe de fiscalização possibilitaram identificar diferenças nas linhas “Vencimentos, Vantagens e Outras Despesas Variáveis”, “Obrigações Patronais” e “Pessoal Inativo e Pensionistas” frente aos valores constantes dos relatórios extraídos do sistema SOF. Tais diferenças não impactam negativamente a avaliação do cumprimento do limite, já que os números divulgados pela PMSP foram superiores aos observados por este TCMSP, com base nos dados do SOF.

Outrossim, salienta-se que este percentual de 33,82% está inadequado, pois não foram incluídas as despesas com pessoal decorrentes de contratações indiretas que atuam na atividade fim da educação (creches) e assistência social, conforme exposto no item a seguir.

3. DESPESA DE PESSOAL DECORRENTE DE CONTRATO DE TERCEIRIZAÇÃO OU DE CONTRATAÇÃO DE FORMA INDIRETA

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 LRF⁷, cujo efeito foi modulado face a divergências interpretativas e necessidade de harmonização das rotinas de contabilização, alcançando eficácia plena a partir do início de 2022, conforme ato expedido pelo órgão central de contabilidade da União⁸.

Assim, apesar das disposições da LRF datarem do ano de 2000, grande parte dos entes federados omitia as informações sobre os gastos de pessoal terceirizado em atividade finalística

⁷ 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”.

⁸ Portaria STN 377/20. 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.

quando da publicação dos seus relatórios quadrimestrais de gestão fiscal. O Município de São Paulo se encontrava inserido nesse contexto, não divulgando dados em linha própria do Anexo 1 do RGF até o final de 2021⁹, mesmo executando parcela significativa das ações governamentais por meio da contratação de entidades do terceiro setor¹⁰.

Com o objetivo de solucionar essa falta de divulgação das despesas de contratação indireta de pessoal, 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 municipais, as autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, que tenham contrato de gestão com organizações da sociedade civil, com vigência a partir de 1º de janeiro de 2022.

No 1º quadrimestre, diante da ausência da prestação de contas no formato padronizado pela Portaria SF 314/2021¹¹, a Secretaria da Fazenda adotou de forma provisória o procedimento previsto no MDF¹², considerando o valor total do recurso transferido nessa modalidade, tomando por base os registros procedidos na natureza de despesa (ND) 3.3.50.85 – Contratos de Gestão. Segundo a Divisão de Contabilidade (Dicon/SF), quando as unidades enviarem a prestação de contas da despesa de pessoal, será realizada a regularização contábil, de forma a atender as disposições da Nota Técnica SEI 45799/2020/ME¹³.

Assim, o valor publicado da “despesa com Pessoal decorrente de contratos de terceirização ou de contratação de forma indireta”¹⁴ corresponde ao valor total liquidado no contrato de gestão das unidades que procederam ao registro orçamentário no elemento de despesa 85, conforme exposto no quadro a seguir:

⁹ Conforme tratado no acompanhamento do 2º quadrimestre de 2021 (eTCM 009308/2021) e no Relatório Anual de Fiscalização (RAF) de 2021 da PMSP (eTCM 005856/2022).

¹⁰ Assunto abordado no subitem 2.2.7 do RAF de 2021 (eTCM 005856/2022).

¹¹ Conforme documentado nos processos SEI 6017.2020/0047564-3, 6017.2021/0024213-6, 6017.2021/0024216-0, 6017.2022/0021162-3 e 6017.2022/0021159-3.

¹² MDF 12ª ed., subitem 04.01.02.01 (página 501). 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.

¹³ Nota Técnica SEI 45799/2020/ME, 14. O valor referente à despesa com pessoal relacionado à atividade-fim do ente público deverá ser contabilizado após a apresentação da prestação de contas ao ente estatal referente aos gastos com pessoal das organizações. Os valores que serão levados ao cálculo da despesa com pessoal do ente deverão ser classificados em contas de controle criadas para esse fim. Para que seja possível registrar essas informações de forma tempestiva, a prestação de contas referentes aos gastos com pessoal das OS deverá ocorrer mensalmente.

¹⁴ Demonstrativo da Despesa com Pessoal publicado no DOC 28.05.22 (fl.68)

Quadro 02 - Despesas com pessoal decorrentes de contrato de terceirização de 2022

Em R\$ mil

Despesa pessoal liquidada contrato terceirização	Jan/22	Fev/22	Mar/22	Abr/22	Total
Fundo Municipal de Saúde	242.145	1.527.456	987.507	581.019	3.338.127
Sec. Munic. Desenv. Economico, Trabalho e Turismo	420	5.400	2.999	5.024	13.843
Secretaria Municipal de Esportes e Lazer	-	1.268	-	-	1.268
Fundação Theatro Municipal de São Paulo	5.367	5.001	4.810	4.676	19.854
Total Despesa Liquidada contrato terceirização (A)	247.932	1.539.125	995.316	590.719	3.373.092
Desp. Pessoal ref. contrato terceirização publicada (B)	247.932	1.539.125	995.316	590.719	3.373.092
Diferença (A-B)	-	-	-	-	-

Fonte: RGF (DOC de 28.05.22 adaptado, fl. 68) e arquivo Dicon/SF

Nesse particular, há de se destacar que as despesas com pessoal da educação e assistência social não foram incluídas no demonstrativo elaborado pela PMSP. Em consulta aos dados do SOF, verifica-se que as liquidações no 1º quadrimestre de 2022 da educação, na subfunção ensino infantil (ND 3.3.50.00), alcançaram R\$ 798,6 milhões. No Fundo Municipal de Assistência Social, as liquidações totais foram de R\$ 499,2 milhões¹⁵.

Ressalta-se que, apesar do MDF 12ª ed.¹⁶ dispor que despesas com pessoal em atividade finalística custeadas por meio de repasses a entidades privadas, formalizados mediante termo de parceria, termo de cooperação, convênio e instrumentos congêneres podem não ser considerados no câmputo da despesa de pessoal, tal hipótese é restrita a situações nas quais as entidades parceiras executam serviços públicos que não são de responsabilidade do Ente governamental.

O MDF enfatiza, ainda, que os exemplos nele citados (que focam em contratos de gestão) não são exaustivos e que quando for possível identificar 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 é fator preponderante para a inclusão da despesa no câmputo do limite.

¹⁵ O regramento de inclusão de despesas das entidades do terceiro setor passou a ser válido a partir de janeiro de 2022, conforme disciplinado pela já citada Portaria STN 377/20. Portanto, não é tecnicamente adequado retroagir o levantamento dos gastos de tais entidades para os 8 meses de 2021, visando realizar qualquer tipo de projeção, nesse sentido, para avaliação do cumprimento do limite legal no período de maio de 2021 a abril de 2022.

¹⁶ Subitem 04.01.02.01/3 (página 500).

4. CONCLUSÃO

A despesa com pessoal publicada pelo Poder Executivo, no 1º quadrimestre de 2022, encontra-se dentro dos limites fixados na LRF, perfazendo 33,82% da Receita Corrente Líquida.

Entretanto, esse percentual encontra-se inadequado, considerando que não estão incluídas as despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam em atividades finalísticas da educação (creches) e assistência social e que os valores informados decorrentes de contratos de gestão (sobretudo da área da saúde) compreenderam o montante repassado, em detrimento da real despesa de pessoal em atividade finalística.

Dessa forma, é necessária a realização da prestação de contas no formato padronizado pela Portaria SF 314/2021 para regularizar o valor da “despesa com Pessoal decorrente de contratos de terceirização ou de contratação de forma indireta” publicado no Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo, objetivando-se a divulgação correta dos dados quando da publicação dos demonstrativos dos próximos quadrimestres de 2022 (item 3).

Em 22.07.22

JORGE P. DE CARVALHO JÚNIOR
Agente de Fiscalização

RUTH JENN T. S. INOSHITA
Agente de Fiscalização

De acordo, em 22.07.22,

CAMILA A. MAJER BALDRESCA
Supervisora de Equipes de Fiscalização
e Controle 2

GUSTAVO F. RIPPER C.T. DE SOUZA
Coordenador Chefe de Fiscalização e
Controle I - Substituto

LUCIANA DA CUNHA DE CASTRO GUERRA
Subsecretária de Fiscalização e Controle