

**Excelentíssimo Senhor
Conselheiro Relator ROBERTO BRAGUIM**

Trata o presente de acompanhamento do montante da despesa com pessoal do Poder Executivo no 1º quadrimestre de 2020. Em decorrência do estado de calamidade pública em que o Município de São Paulo se encontra desde 20.03.20 (DM nº 59.291/20), em função da pandemia mundial causada pelo novo coronavírus, está dispensada a verificação, com relação ao quadrimestre em análise, dos limites do montante da despesa com pessoal. Tal dispensa é prevista no art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)¹.

Dado que não se sabe a duração desta situação atípica e visando manter uma postura conservadora pelo TCMSP, é importante a realização dos acompanhamentos bimestrais e quadrimestrais – mesmo que não gerem alertas – para que a Corte esteja atenta às consequências fiscais e possíveis situações futuras que a PMSP poderá estar sujeita em função das decisões tomadas neste período.

1. PERCENTUAIS DE LIMITES DE DESPESAS COM PESSOAL

O conceito de despesas com pessoal está definido no art. 18² da LRF e o limite de gastos, no art. 19³, 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. 20⁴, sendo 54% para o Executivo e 6% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Município.

¹ Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;

[...] Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

² 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.

³ 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).

⁴ 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.

Conforme determinado nos artigos 54⁵ e 55⁶, ao final de cada quadrimestre será emitido Relatório de Gestão Fiscal contendo, entre outros, o demonstrativo da despesa total com pessoal.

2. DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO

O Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo do Município de São Paulo foi publicado no DOCSP de 30.05.20, conforme quadro a seguir:

Quadro 01 - Demonstrativo da Despesa com Pessoal - Poder Executivo – maio/2019 a abril/2020 Em R\$ mil

DESPESA COM PESSOAL*	DESPESAS EXECUTADAS Maio/2019 a Abril/2020	
	Liquidadas (a)	Inscritas em restos a pagar não processados (b)
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	24.700.124	440.220
Pessoal Ativo	14.870.346	440.220
Pessoal Inativo e Pensionistas	9.829.778	-
Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização (§ 1º do art.18 da LRF)	-	-
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (§ 1º do art. 19 da LRF) (II)	5.897.620	803
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	2.033	-
Decorrentes de Decisão Judicial de período ant. ao da apuração	1.356.370	803
Despesas de Ex Anteriores de período anterior ao da apuração	64	-
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	4.539.154	-
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I - II)	18.802.504	439.417
APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL	VALOR	% SOBRE RCL
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)	56.563.035	-
(-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais (Art. 166-A § 1º da CF)	13.576	-
= RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA (VI)	56.549.458	-
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP (VII) = (III a + III b)	19.241.921	34,03%
LIMITE MÁXIMO (VIII) (incisos I, II e III, art. 20 da LRF)	30.536.708	54,00%
LIMITE DE ALERTA (X) = (0,90 x VIII) (Inciso II do § 1º do Art. 59 da LRF)	27.483.037	48,60%

Fonte: RGF (DOCSP de 30.05.20 adaptado fl. 81).

A despesa com a contratação indireta de pessoal para exercer atividades-fim do Município, por meio de contratos de gestão ou convênios, não está sendo contabilizada como “Outras

⁵ Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal [...].

⁶ 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; [...].

Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”, conforme preceitua o § 1º do art. 18 da LRF. Portanto, não foi evidenciado no quadro publicado em 30.05.20.

Ademais, destaque-se que as leis orçamentárias de 2020 e 2021 não contemplaram o elemento de despesa específico (“34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”), conforme exigido pelo Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) 10ª edição, de modo a permitir o reconhecimento dos valores referentes à substituição de servidores e empregados públicos nos Demonstrativos da Despesa com Pessoal.

Para fins de estimativa do montante total das despesas de pessoal do período, a Auditoria apurou todos os valores liquidados no elemento de despesa “3.3.50.39 – Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica”, que tem por objetivo registrar as despesas efetuadas com as transferências a instituições de caráter assistencial, cultural e educacional. Os diversos órgãos da PMSP vêm reconhecendo contabilmente a execução orçamentária dos repasses referentes a contratos de gestão e convênios na citada natureza de despesa. O montante apurado alcançou, aproximadamente, R\$ 10 bilhões no período de maio de 2019 a abril de 2020.

Cumprе salientar que nessa natureza, há outras despesas que não correspondem apenas à remuneração de pessoal em atividades finalísticas de Estado, tais como insumos e outras despesas de pessoal, eventualmente relacionadas a atividades-meio, de forma que cabe ao Poder Executivo Municipal segregar contabilmente tais gastos para fins de identificação das despesas com pessoal que atendem ao conceito previsto na LRF.

Ressalta-se que a Portaria STN nº 377/20 prorrogou, para o exercício de 2022⁷, o prazo para inclusão das despesas de pessoal decorrentes das organizações sociais (OSs) e semelhantes no cálculo do limite da despesa de pessoal estabelecido pela LRF para Estados e Municípios, conforme as regras definidas no MDF.

⁷ A normativa prorrogou de 2020 para 2021 o prazo para ajuste dos contratos; e de 2021 para 2022 a vigências das novas regras.

3. DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL DO MUNICÍPIO

No quadro a seguir estão demonstradas, por Poder, as despesas com pessoal em relação à RCL, que totalizou R\$ 56,5 bilhões:

Quadro 02 - Despesas com pessoal do Município de maio/2019 a abril/2020 Em R\$ mil

Valores acumulados no período	Poder Executivo	Poder Legislativo	Município
Despesas com pessoal	19.241.921	792.007	20.033.928
(a) Despesas com pessoal / Receita Corrente Líquida	34,03%	1,40%	35,43%
Limite cf. art.20, III, alíneas a, b	54,00%	6,00%	60,00%
(b) Limite para fins de alerta (90% x D)	48,60%	5,40%	54,00%
Condição para alerta → (a) ≥ (b)?	Não	Não	Não

Fonte: RGF (DOC de 30.05.20 adaptado, fls. 80/81).

Verificou-se que as despesas com pessoal do Poder Executivo e do Legislativo, conforme publicações, totalizaram montantes inferiores ao limite estipulado no artigo 20 da LRF.

3.1. Despesas não computadas (Inativos e Pensionistas com recursos Vinculados)

O art. 19 da LRF, além de definir os limites da despesa de pessoal em relação à RCL, estabelece, em seu parágrafo 1º, as despesas que não serão computadas no cálculo do limite.

Art. 19. [...] § 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;

II - relativas a incentivos à demissão voluntária;

III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;

IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;

[...] VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;

c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Quando da realização dos acompanhamentos do 1º e 2º quadrimestres de 2019, foram identificadas diferenças entre os valores de inativos e pensionistas calculados pela Auditoria e o

montante publicado (R\$ 23,5 milhões e R\$ 82,8 milhões, respectivamente). No 3º quadrimestre de 2019 esta diferença não foi materialmente relevante (R\$ 278 mil).

No entanto, ao efetuar o cálculo para o 1º quadrimestre de 2020, constatamos novamente a divergência em relação ao valor publicado no Consolidado Geral (Poder Executivo e Legislativo), desta vez em R\$ 28,3 milhões, conforme quadro a seguir:

Quadro 03 - Inativos com recursos Vinculados (Consolidado Geral) – maio/19 a abril/20		Em R\$ mil
Pessoal Inativo e Pensionistas		10.097.121
(-) Insuficiência Financeira do RPPS		(5.471.180)
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados (Cálculo Auditoria) (A)		4.625.941
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados (Valor Publicado) (B)		4.654.250
Diferença (A – B)		(28.309)

Fonte: Demonstrativo de Despesas com Pessoal LRF 1º Quadrimestre 2020 Consolidado Geral e Balancete Financeiro da PMSP para o cálculo da insuficiência financeira do RPPS.

Não foram identificadas distorções relevantes na análise das demais linhas e valores apresentados no Demonstrativo do 1º quadrimestre de 2020.

4. CONCLUSÃO

Mesmo estando suspensas a contagem dos prazos, os limites e as restrições por força do art. 65 da LRF, verificou-se que a despesa com pessoal publicada pelo Poder Executivo, no 1º quadrimestre de 2020, encontra-se dentro dos limites fixados na LRF, perfazendo 34,03% da RCL.

Entretanto, considerando a não contabilização das despesas com a contratação indireta de pessoal para exercer atividades-fim do Município, por meio de contratos de gestão ou convênios, como “Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização” no Demonstrativo, o referido percentual encontra-se subestimado. Cumpre observar que a Portaria STN nº 377/20 prorrogou, para o exercício de 2022, o prazo para inclusão das despesas de pessoal decorrente das organizações sociais (OSs) e semelhantes no cálculo do limite da despesa de pessoal estabelecido pela LRF para Estados e Municípios, conforme as regras definidas no MDF.

Recomenda-se o ajuste do cálculo das despesas de pessoal, bem como a apuração de seu percentual em relação à RCL, contemplando os gastos de pessoal relativos às atividades-fim do poder público municipal exercidas por organizações da sociedade civil (item **2**).

4.1. Quanto aos dados do Município, foi identificada divergência de R\$ 28,3 milhões na linha de despesas não computadas com “Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados”, entre o cálculo da Auditoria e os valores publicados no Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Consolidado Geral (subitem **3.1**).

Na medida em que os valores da referida linha devem ser informados pelo RPPS aos órgãos do Poder Executivo e Legislativo, sugerimos que, além da Secretaria da Fazenda, o Iprem também se manifeste em relação à diferença apontada.

Em 11.09.20

FERNANDA GALVÃO BONILHA
Agente de Fiscalização

JULIANA MATTEI
Agente de Fiscalização

De acordo, em 23.09.20

GUSTAVO FELIPE RIPPER C. T. DE SOUZA
Supervisor de Equipes de Fiscalização e
Controle 1

MARCOS THULYO TAVARES
Coordenador Chefe de Fiscalização e
Controle I

DAIESSE QUÊNIA JAALA SANTOS BOMFIM
Subsecretária de Fiscalização e Controle - Substituta