

e-TCM nº: 005856/2022

INTERESSADO: Prefeitura do Município de São Paulo

OBJETO: Balanço referente ao exercício de 2021

RESPONSÁVEL: Exmo. Sr. Prefeito Bruno Covas Lopes (01.01 a 03.05.21) e Exmo. Sr. Prefeito Ricardo Nunes (04.05 a 31.12.21)

RELATOR: Conselheiro Roberto Braguim

DECLARAÇÃO DE VOTO

Voto com o Relator (a) pela emissão de Parecer Prévio favorável à aprovação das Contas do Executivo relativas ao exercício de 2021. Ao mesmo tempo destaco algumas questões:

Em 2021, o Município de São Paulo manteve, apesar da pandemia, um quadro de equilíbrio fiscal. Destaca-se que mesmo em um contexto de crise econômica nacional e agravamento da crise social, a Capital novamente demonstrou grande capacidade de resiliência econômica e de arrecadação tributária.

O Município conseguiu aumentar a arrecadação das receitas, que tiveram crescimento nominal de 15% em relação a 2020, alcançando R\$ 76,6 bilhões. A elevação da receita é explicada pelo aumento de R\$ 8,3 bilhões (24% de crescimento) na arrecadação de impostos entre 2020 e 2021, com destaque para o Imposto sobre Serviços (ISS), que historicamente representa em torno de 40% do total. Entre 2019 e 2021, a média da arrecadação mensal da PMSP aumentou, em termos reais, 13,5%, atingindo o valor médio de R\$ 4,8 bilhões por mês.

O Relatório Anual de Fiscalização afirma que, segundo a Assessoria Econômica da Secretaria de Fazenda (Aseco), apesar da crise do coronavírus ter reduzido fortemente a arrecadação do ISS no segundo trimestre de 2020, essa arrecadação se recuperou a partir do mês de julho, com valores em aumento no último trimestre do ano, chegando a um valor recorde em janeiro de 2021 e com taxas crescentes de expansão até dezembro de 2021 (acumulado em doze meses). A Aseco assinala que os anos de 2020 e 2021 foram marcados, especificamente, pela expansão do crescimento da arrecadação do setor de Construção Civil. Ademais, destaca-se igualmente a arrecadação sobre o setor de Serviços Digitais, em especial os serviços de vinculação de publicidade e na utilização das plataformas digitais como meios de propaganda. Além disso, os serviços ligados à Tecnologia da Informação também apresentaram ganhos constantes e sólidos desde o início da pandemia. A utilização de meios digitais nas compras de bens e mercadorias, a expansão do home office, a utilização de armazenamento de dados em nuvens e o aumento de análises e processamentos de dados colaboraram com o avanço do setor. Desse modo, a Aseco conclui que apesar de a expectativa para o PIB apontar para um crescimento de apenas 0,3% para o país em 2022, existem grupos de serviços que poderão impulsionar o ISS para um crescimento real acima deste percentual, apesar de existirem incertezas em alguns setores. Assim, considerando a soma de todos os serviços sujeitos à tributação pelo ISS, espera-se um aumento de no mínimo R\$ 1,4 bilhão para 2022 em relação ao observado em 2021, mesmo com as adversidades da conjuntura econômica..

Por outro lado, as despesas empenhadas cresceram no exercício a uma taxa nominal de 13%, atingindo R\$ 73,4 bilhões. O crescimento dos empenhos decorreu majoritariamente do aumento na contratação de serviços de terceiros - pessoa jurídica, em R\$ 5,1 bilhões (23% de acréscimo em relação a 2020), atingindo R\$ 27,4 bilhões, sendo que os maiores aumentos ocorreram em Educação e Saúde. Contribuiu também, o aumento de R\$ 2,0 bilhões nos empenhos da dívida do Município com a União, impactado, no entanto, por uma base bem menor em 2020, em razão da suspensão dos pagamentos devido à legislação federal de combate à Covid-19.

Considerando as receitas e despesas verificadas, o ano de 2021 foi encerrado com superávit orçamentário no patamar de R\$ 3,2 bilhões.

Destaca-se também o disponível total (conta Caixa e Equivalentes de Caixa) da PMSP, que apresentou um aumento de 38,2%, em termos nominais, entre 2020 e 2021, atingindo R\$ 6,6 bilhões, sendo que os recursos livres, os quais a PMSP não tem restrição para sua utilização, apresentaram crescimento nominal de 42,4%, alcançando R\$ 3,9 bilhões. Considerando as obrigações de curto prazo, os recursos excedentes vinculados aumentaram R\$ 2,3 bilhões (32,9%), enquanto que os recursos excedentes livres cresceram R\$ 2,6 bilhões (69,7%).

Se, por um lado, a existência de disponibilidades representa uma relativa segurança quanto a eventuais imprevistos, por outro, pode significar baixa utilização dos recursos públicos, especialmente quando observamos que as necessidades da população não vêm sendo suficientemente atendidas, com o agravamento da crise social, em que se verifica o aumento da pobreza e o crescimento expressivo da população em situação de rua, e também com os problemas de manutenção da cidade e com a qualidade dos serviços ofertados.

Essa questão novamente fica clara quando se constata o pequeno peso dos investimentos nas despesas pagas pelo Município, em 2021 (em torno de 3% das despesas pagas consolidadas). Ressalta-se que, em uma análise global, considerando o valor global pago pelo tesouro municipal, as despesas totais do grupo "Investimentos" sofreram um expressivo corte de 51% entre 2020 e 2021. Entretanto, os recursos destinados para melhoria e ampliação dos equipamentos públicos e da infraestrutura urbana são de extrema relevância para a prestação de serviços à população. Assim, destaca-se a necessidade de uma maior sincronia entre a evolução na arrecadação das receitas e a realização das despesas, sendo essencial um fluxo de informações precisas e constantes, e um processo de adequado planejamento das despesas, entre a Secretaria da Fazenda e as secretarias que efetivamente realizam os gastos.

O Quadro 06 amplia a análise sobre o tema para considerar o montante consolidado do Município (todas as fontes) e incluir também os valores liquidados. Os resultados consolidados do Município reproduzem a mesma situação de significativa redução na evolução dos investimentos, em especial nas funções Urbanismo, Educação, Transporte e Saúde, sendo que surge como exceção a Função Habitação, apesar de ela mesma requerer investimentos maiores. Assim, embora tenha produzido um colchão de disponibilidade financeira, o entesouramento representou, por outro lado, investimentos acanhados em infraestrutura e modernização tecnológica da Prefeitura essenciais para a prestação de serviços com qualidade, contemporaneidade e economicidade.

Quadro 06 – Investimento por função de governo, valores liquidados e pagos

Em R\$ milhões

Investimento Total Função de governo	Valor Liquidado			Valor Pago		
	2020	2021	Δ%	2020	2021	Δ%
Urbanismo	1.149	309	-73,1	1.136	300	-73,6
Educação	203	58	-71,3	203	54	-73,6
Transporte	210	97	-53,8	207	97	-53,1
Saúde	340	244	-28,4	334	227	-31,9
Saneamento	275	235	-14,6	275	221	-19,5
Outras	100	97	-3,4	92	96	4,3
Trabalho	65	70	7,6	65	70	7,6
Habitação	534	611	14,4	444	607	36,9
Encargos Especiais	149	180	20,4	149	180	20,4
Total	3.026	1.901	-37,2	2.904	1.852	-36,2

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

Também é importante destacar, que apesar da boa situação financeira do Município, é necessária atenção com riscos fiscais importantes, que podem impactar o equilíbrio fiscal da cidade. Nesse sentido, destaco que, apesar de formalmente haver cumprido os limites fixados na Lei Complementar nº 101/00, para despesa com pessoal do Poder Executivo (alcançando 30,62% da Receita Corrente Líquida em 2021), o município não incluiu nesse percentual as despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade fim. Apesar de a obrigação ter sido sustada pelo Decreto Legislativo nº 333, de 2020, o tema, ainda assim, se mostra como um importante risco fiscal. No que diz respeito aos valores repassados às Organizações Sociais e demais entidades do Terceiro Setor atuantes nas áreas da Saúde, Educação e Assistência Social, já houve destaque específico no Parecer sobre as Contas dos Exercícios de 2017, 2018, 2019 e 2020 por conta do risco fiscal relacionado ao possível aumento sem controle dessas despesas com mão de obra não contabilizadas como Despesas de Pessoal. Mantém-se a tendência, estrutural, de terceirização da execução de serviços públicos com o repasse de recursos para contratos de gestão, convênios, concessões e parcerias, substituindo cada vez mais a prestação direta. As instituições privadas sem fins lucrativos caminham para atingir quase 28% de todas as despesas pagas pela Prefeitura com recursos do tesouro municipal, atingindo R\$ 13,4 bilhões em 2021 e representando um aumento nominal acentuado de 48,5% em relação a 2020 e de 58,7% em relação a 2019 (pré-pandemia).

Outro tema que pode ser citado como risco fiscal, o montante de precatórios aumentou R\$ 3,3 bilhões em 2021, decorrente principalmente da inscrição de novos precatórios, alcançando R\$ 21,9 bilhões. Importante observar que, apesar de a Emenda Constitucional 109 de 2021 ter prorrogado o prazo para quitação total da dívida de precatórios judiciais para 2029, as baixas por pagamento não cobrem nem o total da atualização monetária.

Por outro lado, em relação à Dívida Pública, a Lei Municipal 17.726/21 autorizou o Poder Executivo a celebrar acordo com a União visando encerrar a disputa judicial referente à área conhecida como Campo de Marte. Com a realização do acordo, a PMSP deixará de pagar em 2022, aproximadamente, o valor de R\$ 3,5 bilhões. Esse acordo extinguirá 93,1% (R\$ 24,1 bilhões) da Dívida Pública, que em 31.12.21 era de R\$ 25,8 bilhões (excluídos os Precatórios). Com isso, o Município supera o risco fiscal anteriormente relacionado à Dívida Pública.

Já as obrigações com depósitos judiciais representam um risco relevante de dispêndios financeiros capaz de afetar o caixa da Municipalidade, podendo prejudicar o fluxo de

caixa livre da Prefeitura, haja vista a crescente recomposição do fundo de reserva aliada ao crescente e vultoso estoque de depósitos judiciais no valor de R\$ 12,8 bilhões. No Relatório das Contas de 2018, foi recomendado à Prefeitura que identificasse o nível de exposição a riscos financeiros decorrente da utilização de depósitos judiciais, descrevendo-o e quantificando-o no Anexo de Riscos Fiscais da LDO, o que ocorreu no Anexo de Riscos Fiscais da LDO 2021, significando um avanço na gestão desse risco.

Mais um importante risco fiscal, o aporte da Prefeitura para suprir o déficit previdenciário do Regime Próprio de Previdência dos Servidores alcançou R\$ 6,2 bilhões, em 2021. O aumento de 7,4%, entre 2020 e 2021, ficou abaixo da inflação acumulada para o período, apontando para uma queda, em termos reais, de 2,1%. Tanto as despesas da função Previdência quanto as demais despesas de Pessoal do Município têm apresentado estabilização nos últimos anos, em termos reais, em função da Reforma da Previdência realizada em 2018, bem como da contenção do total das despesas de Pessoal provocada pela LC nº 173/2023, promulgada no âmbito do programa federal de combate a Covid-19, que restringiu os aumentos de salário e a contratação de novos funcionários. Apesar da situação de relativo controle sobre as despesas de Pessoal no Município, cabe ressaltar que após o término de vigência da LC nº 173/20 é esperada uma retomada do crescimento de tais despesas, conforme cessem as restrições sobre a recomposição salarial e contratações de novos servidores. Por outro lado, é esperado que o déficit se mantenha razoavelmente estável após a aprovação da Reforma da Previdência (Emenda à Lei Orgânica 07/21) em novembro/21, que modificou as regras de contribuição previdenciária dos servidores públicos aposentados e pensionistas da cidade de São Paulo.

Apesar da reiterada resiliência e potência da arrecadação de receitas do Município, cabe, por um lado, manter especial atenção para com os riscos fiscais, bem como, por outro, com a política de forte entesouramento registrada novamente em 2021, com foco nos baixos investimentos.

O forte crescimento das receitas, gerando extraordinária disponibilidade de caixa, pode produzir uma ideia de disponibilidade irrestrita para gastar, sem critério de qualidade do gasto. Remete à figura do “primo rico”, com muito dinheiro disponível e permissivo a demandas financeiras temerárias.

Nesse sentido, não posso deixar de apontar a necessidade de que o gasto público seja bem planejado e bem executado, concomitante com a evolução das receitas, exigindo mecanismos eficientes de produção de informações gerenciais que garantam um gasto feito com dinamismo e com efetividade, para fazer frente às grandes necessidades da cidade.

Ademais, destaco que, em exercícios anteriores, este Tribunal tratou como um dos riscos fiscais a renúncia de receitas. Mas, a partir de 2018, por dificuldades de disponibilidade de pessoal na área competente da Auditoria, esse monitoramento das renúncias de receitas foi interrompido.

Porém, matéria publicada pela Secretaria da Fazenda no site da Prefeitura para o exercício de 2022, registra cerca de R\$ 22 bilhões de reais para renúncias de receitas tributárias, imunidades constitucionais e benefícios financeiros e creditícios. Ou seja, um nível de renúncias altíssimo. Assim, por mais que possam ter uma demonstração de validade, é preciso acompanhar e discutir esta questão enquanto o risco fiscal. Então, entendo o tema voltar a ser tratado na análise das Contas do Executivo de 2022, devendo a Auditoria voltar a fazer esse monitoramento

das renúncias de receitas, já que outros riscos fiscais têm sido bastante atenuados, tratados e até superados.

Por fim, em relação ao voto do Relator (a) quando aborda o cálculo para cumprimento do mínimo constitucional para a Educação, concordo que a matéria seja destaca para tratamento em autos apartados, inclusive em função da promulgação da Emenda Constitucional nº 119/22. Todavia, entendo que as considerações de mérito antecipadas pelo Relator (a) nos parágrafos que destacoⁱ devem ser remetidas, como contribuição individual, a esse tratamento em autos à parte, por envolver a complexa questão da previsão e do monitoramento concomitante quando de um aumento extraordinário das receitas, por parte da Secretaria da Fazenda, e o correspondente planejamento e execução do respectivo gasto vinculado, por parte das Secretarias-fins. O descompasso em 2021 entre o aumento abrupto das receitas e correspondente gasto obrigatório deve ser visto como uma oportunidade para o aperfeiçoamento das práticas municipais.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 29 de junho de 2022.

MAURÍCIO FARIA
Conselheiro

ⁱ “Em relação ao percentual mínimo de gastos com Educação, foram registrados entendimentos técnicos divergentes em relação aos critérios adotados para a inscrição de restos a pagar não processados, evidenciando-se a necessidade de aprofundamento da questão.

Nesse ponto, considerando o afastamento da responsabilização dos agentes públicos pelo não cumprimento dos 25%, nos termos da recentemente promulgada Emenda Constitucional no 119/2281, a questão que remanesce versa sobre a análise do mérito do ato administrativo em tela, a qual ora destaco do presente âmbito para melhor análise em processo apartado, tendo em vista que a apuração de eventual diferença ocorrida deverá ser compensada até o exercício de 2023, nos termos do referido normativo.

A respeito da complexidade do tema e da necessidade de se estabelecer uma discussão aprofundada na espécie, entendo importante consignar, desde já, que ocorrências como um inesperado excesso de arrecadação pós pandemia, tal como verificou-se nas contas que ora se analisam, pode gerar relevante prejuízo à possibilidade de se realizar o gasto público empenhado, ainda no mesmo exercício.

No presente caso concreto, exercício de 2021 do Município de São Paulo, observou-se um improvável superávit, impulsionado especialmente pelo aumento da arrecadação do Imposto Sobre Serviços - ISS, cujo comportamento depende da análise de todo o ano corrente, já que seu recolhimento ocorre de forma mensal e contínua, até dezembro. A questão que merece aprofundamento nos estudos, e ora fundamenta minha determinação de destaque da matéria, reside na necessidade de interpretação conforme da regra constitucional de investimentos mínimos nas áreas que especifica, diante de um orçamento com números não conhecidos e fixados previamente, em razão de sua natureza dinâmica, podendo sofrer com situações fortuitas e inesperadas, que forcem a Administração a realizar constantes adequações para cumprir a meta de gastos, sem, contudo, dispor do tempo necessário para a elaboração de um desejável planejamento.

A reflexão reside, portanto, na necessidade de se estabelecer a melhor hermenêutica a ser aplicada em cada caso concreto, salientando-se a importância de se considerar a visão sistêmica do ordenamento jurídico e sua carga axiológica, notadamente a aplicação do princípio da razoabilidade e da motivação dos atos administrativos.

Essa corrida para que as despesas vinculadas acompanhem o ritmo crescente de receitas impede uma atuação antecipada por parte do Gestor Público, atingindo a eficiência do próprio planejamento, que acaba tendo por base situação fática diversa da esperada inicialmente. Exemplo disso, é que a estimativa de arrecadação do exercício constante da Lei no 17.544/2020 – LOA era de 68 bilhões, sendo que, ao final do período, consumou-se o valor de R\$ 76,6 bilhões e, em se tratando de receitas vinculadas ao MDE, a variação entre a previsão e a arrecadação foi de 20%, passando de R\$ 46,5 bilhões para R\$ 55,9 bilhões.

Tal é assim que os critérios para apuração do referido limite são, de certa maneira, flexibilizados nos normativos trazidos pela 11a Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, ao permitir que no último bimestre, os

demonstrativos considerem as despesas empenhadas e não apenas liquidadas, como ocorre nos demais⁸². O referido Manual define, ainda, que somente os Restos a Pagar Não Processados no exercício SEM disponibilidade financeira de recursos não poderão ser considerados como despesas do MDE.

Define, ainda, como forma de compensação, que no exercício de apuração deverão ser deduzidos os Restos a Pagar cancelados, processados e não processados, que se destinavam à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e que integraram o cálculo para cumprimento do limite constitucional em anos anteriores⁸⁴. Tal compensação visa a garantir a aplicação do mínimo constitucional, afastando eventual burla na sua apuração, com as inscrições e cancelamentos de Restos a Pagar. Nessa trilha, o Ente, ao efetuar cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores, ficará obrigado a repor no exercício em que se der o cancelamento o correspondente montante para alcançar o limite.

Os apontamentos trazidos pela Auditoria indicam a existência de recursos para suportar os montantes empenhados em restos a pagar não processados, o que, a princípio, face aos normativos supracitados, afastaria a irregularidade no cômputo das despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, neste exercício de 2021.

A esse respeito, observo que a minha Assessoria identificou que, das inscrições em Restos a Pagar não processados em discussão, foram realizados nos primeiros meses de 2022 a totalidade do valor destinado ao contrato com a Editora Magia e maior parte dos destinados à Material Escolar e Uniforme.^[1] De se registrar que as despesas consubstanciadas nos itens 5.4.2, 5.4.6, 5.4.7 e 5.4.9 não podem ser reputadas como inovadoras. Os gastos com Uniforme, Material Escolar, Periódicos, Livros, Material Didático e Reforma e Construção de Unidades Escolares são despesas recorrentes e previstas nas Leis Orçamentárias Anuais.

Dessa forma, afasta-se da discussão a possibilidade serem computados nas despesas com MDE os Restos a Pagar Não Processados - RPNP no exercício, COM disponibilidade financeira de recursos, restando, assim, apenas a análise do atendimento aos critérios para sua inscrição, ora destacada.”