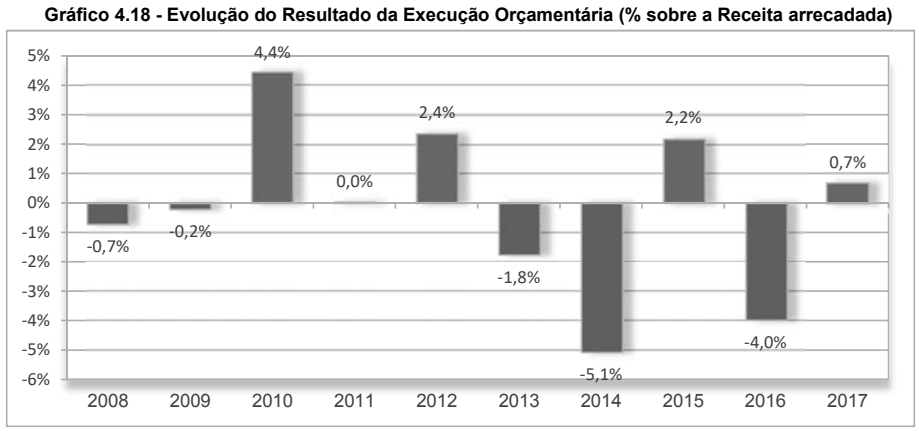
RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O município de São Paulo apresentou resultado orçamentário praticamente equilibrado, em 2017. A Despesa consolidada representou 99,3% dos recursos arrecadados, gerando um superavit da execução orçamentária, de R$ 354 milhões.

Gráfico 4.18 - Evolução do Resultado da Execução Orçamentária (% sobre a Receita arrecadada)



Fonte: Relatório Anual de Fiscalização 2017 fls. 80.

A melhora do resultado, na comparação com 2016, quando houve deficit da execução orçamentária da ordem de 4%, decorreu do aumento das Receitas (6,5%) em proporção maior do que as Despesas (1,7%). No entanto, o aumento da Receita foi baseado em eventos extraordinários, e um avanço maior da Despesa foi contido com a forte redução dos investimentos (- 35,1%). Excluídos os investimentos, a Despesa aumentou 4,4%, em termos reais.

Quadro 4.12 - Despesa, excluídos os Investimentos (Em R$ milhões)

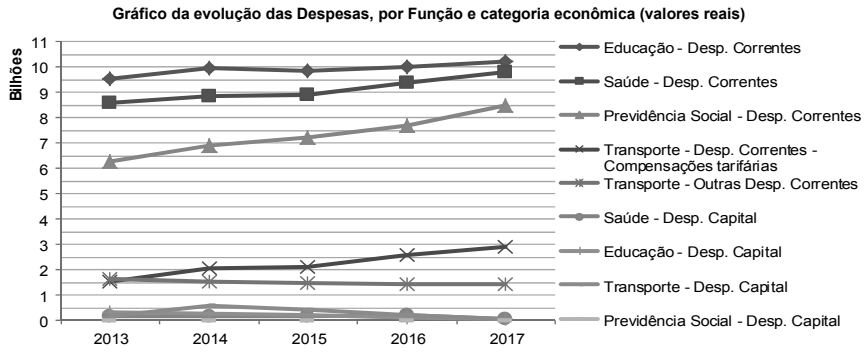
Empenhado	2016	2017	? nom.	?% nom.	?% Real
Despesa Total	49.423	51.414	1.992	4,0	1,7
(-) Despesa Intraorçamentária (1)	1.979	1.985	6	0,3	-1,9
(=) Despesa Efetiva	47.443	49.429	1.986	4,2	1,9
(-) Investimentos (2)	2.987	1.982	(1.005)	-33,6	-35,1
(=) Despesa Efetiva excluídos os Investimentos	44.456	47.447	2.991	6,7	4,4

(1) Modalidade de Aplicação nº 91. (2) Excluída a Modalidade de Aplicação nº 91.

Fonte: Relatório Anual de Fiscalização 2017 fls. 81.

Nos últimos 5 anos, observa-se um constante aumento nas Despesas Correntes, com exceção de uma pequena retração na Educação, em 2015. De 2013 a 2017, enquanto houve um aumento real de 7% nas Despesas Correntes liquidadas para a Função Educação, as Despesas de Capital caíram 81,5%. Na Saúde, as Despesas Correntes liquidadas cresceram 14,3%, e as Despesas de Capital diminuíram 50,6%. Os gastos com Previdência Social também vêm crescendo ano a ano, sendo que as Despesas Correntes liquidadas na Função aumentaram 35,4%. Já nos Transportes, o crescimento das Despesas Correntes liquidadas reflete o aumento das compensações tarifárias, que aumentaram 88,2%, no período, enquanto as Despesas de Capital da Função caíram 65,2%. Vale ressaltar que para a "Implantação e requalificação de corredores", que impactam diretamente na reorganização das linhas de ônibus da cidade e na licitação dos novos contratos de ônibus, foram liquidados apenas 7,3% dos recursos previstos na LOA, e, em 2018, já estão sendo feitos novos cortes de recursos para destinação a outros gastos de custeio.

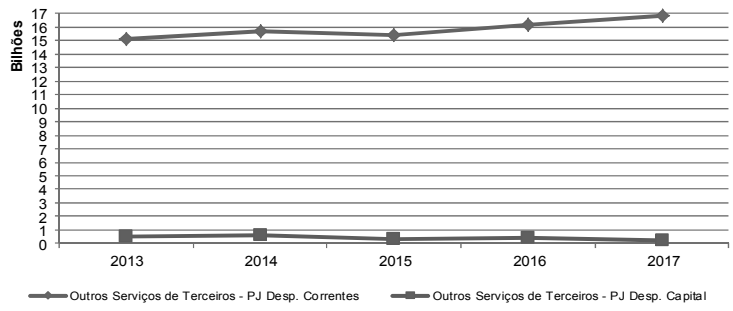
Gráfico da evolução das Despesas, por Função e categoria econômica (valores reais)



* Valores liquidados. Valores reais, atualizados pelo IPC-FIPE. Consolidado, sem as transferências intraorçamentárias.
Fonte: Dados do Sistema Ábaco/TCM (acessado em 11/06/2018)

Outro fator de alerta para as finanças municipais é o aumento do gasto com "Outros serviços de terceiros – pessoa jurídica", englobando gastos com Contratos, Contratos de Gestão e Convênios, que apresenta aumento de 11,7% nas Despesas Correntes liquidadas, de 2013 a 2017, em valores reais. Até nesse elemento de Despesa houve diminuição nas Despesas de Capital liquidadas, de 58,6%.

Gráfico da evolução das Despesas com Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, por categoria econômica (valores reais)



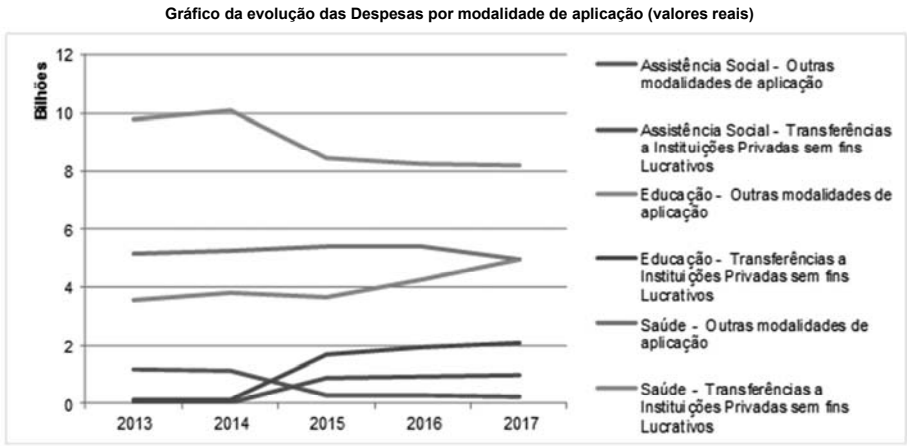
* Valores liquidados. Valores reais, atualizados pelo IPC-FIPE. Consolidado, sem as transferências intraorçamentárias.
Fonte: Dados do Sistema Ábaco/TCM (acessado em 11/06/2018)

Os investimentos das outras capitais também caíram. Reportagem do jornal Valor Econômico (nota 1) afirma que houve queda de 63,2% nos Investimentos, de janeiro a agosto de 2017, em comparação a 2016, tendo em vista o primeiro ano de mandato de prefeitos, intensificada pela retração da economia. A crise econômica se reflete em diminuição de Receitas e acaba gerando um corte nos Investimentos. Contudo, a manutenção de crescimento das Despesas Correntes em detrimento dos investimentos torna-se preocupante tanto no sentido de sustentação da saúde fiscal do município, quanto na capacidade de manutenção e melhoria da infraestrutura da cidade.

As Despesas de pessoal também exercem pressão maior no equilíbrio fiscal do município, tendo em vista que, além do crescimento nas Despesas com pessoal, vêm sendo constantes os aumentos de Despesas com a Previdência municipal e com "terceirização". De acordo com a matéria do Valor Econômico, das 26 capitais, em 15 houve avanço na fatia da Despesa bruta de pessoal do Executivo em relação à Receita Corrente Líquida, no período analisado. Ademais, 12 romperam algum dos limites para os gastos com folha de pagamento até agosto de 2017, sendo que em cinco capitais (Belém, Teresina, Recife, Curitiba, Porto Velho e Porto Alegre) as Despesas de pessoal ultrapassaram o limite de alerta de 48,6% da Receita Corrente Líquida, em outras cinco (Campo Grande, Cuiabá, Macapá, São Luís e Rio de Janeiro) foi superado o limite prudencial, de 51,3%, e duas (Natal e Florianópolis) romperam o teto de 54%.

Vale destacar que, em 2013, as Despesas com "Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos", Contratos de Gestão e Convênios, representavam 1,1% dos gastos em Educação e, em 2017, esse percentual chegou a 20,4%. Na Saúde, o percentual desses gastos passou de 40,7%, em 2013, para 49,9%, em 2017. Já na Assistência Social, 0,2% dos gastos da Função ocorriam por meio de "Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos", e, em 2017, 80,9% foram gastos nessa modalidade.

Gráfico da evolução das Despesas por modalidade de aplicação (valores reais)



* Valores liquidados. Valores reais, atualizados pelo IPC-FIPE. Consolidado, sem as transferências intraorçamentárias.
Fonte: Dados do Sistema Ábaco/TCM (acessado em 26/06/2018)

Ademais, destaca-se o crescimento do peso desse tipo de despesa sobre o orçamento da Prefeitura. Em 2013, as "Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos" em Saúde, Educação e Assistência Social representavam 10,3% da despesa liquidada no município. Em 2017, essas Despesas passaram a representar 17% da despesa liquidada.

Transferências a Instituições Privadas sem fins Lucrativos em Saúde, Educação e Assistência Social

Despesas	2013	2014	2015	2016	2017
Assistência Social - Transferências a Instituições Privadas sem fins Lucrativos	R$ 2.879.121,71	R$ 1.882.550,34	R$ 891.266.398,10	R$ 930.227.236,21	R$ 999.922.650,56
Educação - Transferências a Instituições Privadas sem fins Lucrativos	R$ 106.023.264,51	R$ 136.168.489,31	R$ 1.680.534.291,00	R$ 1.914.555.174,97	R$ 2.099.765.522,46
Saúde - Transferências a Instituições Privadas sem fins Lucrativos	R$ 3.549.069.414,82	R$ 3.779.000.812,56	R$ 3.658.724.437,95	R$ 4.250.001.503,72	R$ 4.935.176.631,47
Transferências a Instituições Privadas sem fins Lucrativos em Saúde, Educação e Assistência Social	R$ 3.657.971.801,04	R$ 3.917.051.852,22	R$ 6.230.525.127,05	R$ 7.094.783.914,90	R$ 8.034.864.804,49
Despesa Total	R$ 35.358.078.806,38	R$ 40.043.368.431,91	R$ 42.300.077.867,10	R$ 46.035.959.065,15	R$ 47.365.369.737,15
% de Transferências a Instituições Privadas sem fins Lucrativos Em Saúde, Educação e Assistência Social sobre a Despesa Total	10,3%	9,3%	14,7%	15,4%	17,0%

* Valores liquidados. Valores reais, atualizados pelo IPC-FIPE. Consolidado, sem as transferências intraorçamentárias.

Fonte: Dados do Sistema Ábaco/TCM (acessado em 26/06/2018)

Assim, apesar de as Receitas extraordinárias arrecadadas pela Prefeitura de São Paulo terem garantido superavit financeiro, em 2017, não são suficientes para garantir o equilíbrio fiscal no longo prazo. Nesse sentido, a situação de equilíbrio orçamentário do município começa a gerar preocupação, tendo em vista que a situação econômica do país ainda não apresenta sinais consistentes de plena recuperação. Também vale ressaltar a importância de uma avaliação, por parte da Prefeitura, em relação à Renúncia de Receitas, de modo dimensionar o valor efetivamente renunciado e avaliar a efetividade de cada uma das Renúncias. No cenário atual de restrição de recursos orçamentários, o acompanhamento e a avaliação das Renúncias Tributárias são ainda mais necessários, conferindo transparência sobre os resultados esperados e alcançados por esses mecanismos e, por conseguinte, propiciando maiores informações para a tomada de decisão. A execução das Despesas deve ser compatibilizada com o fluxo das Receitas recorrentes, de forma a garantir o equilíbrio orçamentário e viabilizar a retomada dos investimentos na cidade.

GESTÃO FINANCEIRA

Em 2017, houve geração de Caixa no valor de R$ 1,3 bilhão, um aumento de 24,6% em relação ao exercício de 2016. O superavit financeiro de R$ 4,4 bilhões, demonstrado pela Prefeitura ficou em R$ 3,9 bilhões, após o recálculo efetuado pela Auditoria.

Em 2017, os recursos livres da PMSP atingiram R$ 2 bilhões, um crescimento real de 61,9% em comparação ao exercício de 2016, devido aos seguintes fatores: aumento real na arrecadação dos impostos municipais; transferências dos recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito (FMDT) para a conta movimento (R$ 268,5 milhões), tendo em vista decisão do STJ que permitiu a utilização das verbas de multas de trânsito em custeio de pessoal e encargos da CET; queda real nas Despesas pagas com investimentos; economia no pagamento de precatórios, decorrente do ingresso dos depósitos judiciais represados (+ R$ 1,1 bilhão); ingresso à vista do PPI 2017 (+ R$ 974,9 milhões em novembro).

Em dezembro de 2017, a PMSP possuía excedentes de disponibilidade geral (recurso disponível para suportar as obrigações de curto prazo) de R$ 4,2 bilhões. No entanto, o fechamento financeiro registrado nos últimos exercícios vem sendo custeado por eventos não recorrentes.

GESTÃO PATRIMONIAL

Com relação à consistência dos dados patrimoniais, houve destaque para o fato de que diversos componentes do patrimônio público ainda não integram adequadamente o Balanço do município, de forma a viabilizar a consolidação dos dados para o Balanço do Setor Público Nacional.

Quanto aos Depósitos Judicias e Administrativos disponibilizados para a PMSP, com respaldo na Lei Complementar nº 151/15, o saldo apurado, ao término de 2017, foi em torno de R$ 9,3 bilhões de reais. Houve atendimento ao regramento legal na medida em que não existiu apropriação, pela PMSP, de parcela superior aos 70% do montante auferido, mantendo-se o valor total de R$ 595,9 milhões no Fundo de Reserva.

O saldo total consolidado da Dívida Ativa do município de São Paulo, em 2017, foi de R$ 104 bilhões, do qual a tributária corresponde a 94% do estoque total. O sistema informatizado de arrecadação de créditos da Dívida Ativa carece de aprimoramento tecnológico e de integração com o sistema contábil (SOF), em que pese se encontrar em fase de desenvolvimento um novo sistema para esse gerenciamento, no bojo de contrato firmado junto à Prodam. Também no que tange ao necessário ajuste para perdas da Dívida Ativa, ainda não foram concluídos os estudos para atualizar e reavaliar o modelo estatístico utilizado para cálculo, permanecendo contabilmente uma conta redutora em valor que não reflete o efetivo volume incobrável.

Já o Passivo Patrimonial de longo prazo corresponde integralmente aos precatórios, cujo saldo registrado nas contas do passivo, em dezembro de 2017, era de R$ 18 bilhões. Permanecem em desacordo com as normas de contabilidade pública os procedimentos de seu lançamento contábil, revelando a fragilidade dos saldos registrados no Balanço Patrimonial, o que demanda melhoria no fluxo de informações entre a PMSP e o Tribunal Estadual. Foram constatadas divergências significativas no confronto da dívida integral apresentada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo com os saldos contábeis de precatórios do regime especial da PMSP, no montante de R$ 1,2 bilhão, ao final de 2017.

Dentre os empréstimos e financiamentos da PMSP, o contrato de refinanciamento com a União representa 95,6% do total. O limite de endividamento previsto na Resolução do Senado Federal nº 40/01 vem sendo respeitado, após a renegociação formalizada no exercício de 2016. No entanto, permanece suspensa a contratação das novas dívidas autorizada pela Lei Municipal nº 16.757/17, em razão de divergência com o Governo Federal sobre a inclusão dos precatórios judiciais no limite de pagamentos previsto no inciso II do art. 7º da Resolução do Senado Federal nº 43/2001.

Por fim, os Demonstrativos das Variações Patrimoniais do exercício evidenciaram um resultado patrimonial consolidado deficitário, em decorrência do resultado negativo de R$ 32,2 bilhões apresentado pelo Instituto de Previdência Municipal (IPREM) após atualização de seu resultado atuarial.

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E GESTÃO DE PESSOAL

Tendo em vista o relevante papel de fiscalizador das contas públicas atribuído aos Tribunais de Contas a partir das suas competências constitucionais e daquelas definidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, destaco, inicialmente, que os resultados fiscais (nominal e primário) obtidos, em 2017, deram cumprimento aos limites fixados na LDO, sem que tenha havido a necessidade de expedição de alerta.

O município teve, em 2017, gasto em torno de 37,1% de sua Receita Corrente Líquida em Despesas com pessoal, também dentro dos parâmetros fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Houve uma redução de 16,8% no quantitativo de cargos em comissão existentes na estrutura da Prefeitura, percentual insuficiente para atendimento ao estabelecido pelo art. 45, II, do Decreto Municipal nº 57.576/2017, que determina uma reestruturação com diminuição de, no mínimo, 30% dos cargos de provimento em comissão.

Contudo, os valores relacionados às Despesas com mão-de-obra no âmbito dos contratos de terceirização firmados pelo município, em especial no que diz respeito aos valores repassados às Organizações Sociais e entidades do Terceiro Setor da área da saúde, creches e assistência social, permanecem pendentes de contabilização. Esses repasses, nas Funções Saúde, Educação e Assistência Social, sem a segregação das Despesas com pessoal, somaram, em 2017, R$ 8 bilhões de um total de Despesas liquidadas de R$ 47 bilhões, ou seja, 17%. Nesse sentido, foi determinada, no exame das Contas do Executivo Municipal do exercício de 2016, a criação de Grupo de Estudos Técnicos (nota 2) para aprofundar a análise do tema relacionado ao alcance do regramento contido no §1º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal (nota 3).

A análise evidenciou divergência de entendimento entre a Subsecretaria de Fiscalização e Controle e a Assessoria Jurídica de Controle Externo desta Corte. Nessa questão, cabe considerar que a Constituição Federal prevê a instituição de um sistema único para integrar as ações e serviços públicos de saúde (art. 198 da CF), do qual instituições privadas poderão participar de forma complementar (§ 1º do art. 199 da CF). Na hipótese de Contrato de Gestão firmado com as Organizações Sociais para prestação desses serviços de interesse público em colaboração com a Administração, há repasse de verbas públicas, a título de fomento, a particulares que atuam em regime privado de gestão de pessoas, de compras e contratações, na forma disciplinada pela Lei 9.637/98, não obstante sofram o influxo do regime jurídico traçado no art. 37, caput, da Constituição Federal.

Esse entendimento, sedimentado pelo Supremo Tribunal Federal, reconhece a natureza convenial do Contrato de Gestão, enquanto contrato público de colaboração, e destaca que as Organizações Sociais, ainda que venham a empregar recursos públicos, não integram quadros funcionais da Administração Pública. Seus empregados não se confundem com agentes públicos: são empregados privados, com remuneração fixada em contratos de trabalho firmados consensualmente, e não com base em lei (Supremo Tribunal Federal. ADI 1923/DF, rel. orig. Min. Ayres Britto, rel. para acórdão Min. Luiz Fux. Julgado em 15 e 16/04/2015).

Em paralelo a esse regramento, temos a Lei de Responsabilidade Fiscal, que busca, em última análise, o equilíbrio fiscal, impondo restrições para o crescimento desordenado da Despesa pública, fixando limites para os gastos com pessoal e endividamento. Sob essa ótica, os números colhidos, em 2017, são preocupantes.

Conforme consta do Relatório Anual de Fiscalização, a execução orçamentária por modalidade de Despesa evidenciou, no Programa "Ações e serviços de saúde" (que abarca a maior parte de Despesa com saúde pública no município de São Paulo), que as transferências de verba às entidades do terceiro setor representaram 67,5% do programa. O quadro atual de pessoal ligado às atividades de Saúde conta com 78.768 funcionários, mas a maioria desses funcionários (57,5%) possui vínculo com Organizações Sociais.

Ainda que tais números não segreguem os funcionários a partir da natureza da atividade (fim ou meio) nem faça a distinção dos valores que reflitam exclusivamente gastos com mão–de-obra, o cenário apresentado é preocupante e exige cautela, vez que evidencia forte tendência de diminuição da prestação direta dos serviços de saúde pelo Poder Público, sem que isso reflita, em absoluto, em diminuição do gasto público. Pelo contrário: os dados colhidos demonstram um aumento nominal de 4,7%, e aumento real de 2,4%, no montante dos recursos liquidados na Saúde, comparando-se 2017 com o exercício anterior. Nessa medida, mesmo que permaneçam dúvidas sobre o alcance do regramento contido no §1º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, parece certa a existência de risco concreto de perda do equilíbrio fiscal diante do cenário de aumento de gastos com Saúde, na forma acima mencionada (registre-se que a mesma lógica se apresenta para a opção de creches conveniadas e repasses à Convênios da Secretaria de Assistência Social).

Assim, ainda que não haja elementos suficientes para se determinar, de pronto, a inclusão de todas essas Despesas como de pessoal do município de São Paulo – aqui, alinhando-me ao entendimento já proferido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (nota 4) e pelo Tribunal de Contas da União (nota 5) - tal constatação não afasta o dever, por parte desta Corte, de buscar elementos mais concretos para avaliação dos riscos que balizam uma gestão fiscal responsável para o município de São Paulo, bem como de emitir Alerta ao Poder Executivo acerca desses riscos. A obrigação do Ente Público incluir no orçamento elemento de Despesa específico para permitir o reconhecimento dos valores referentes à substituição de servidores e empregados públicos nos Demonstrativos de Despesa com Pessoal (Relatório de Gestão Fiscal) é inafastável.

Sem prejuízo, serão expedidas, ao final deste voto, determinações à Administração para que promova ações visando à apuração concreta dos valores envolvidos exclusivamente com mão-de-obra empregada na atividade dos serviços de saúde, creches conveniadas e convênios da assistência social, no âmbito das entidades privadas do Terceiro Setor. Ademais, subsistirá alerta específico acerca dos riscos fiscais decorrentes de ajustes firmados pela Administração Pública com entidades do Terceiro Setor visando serviços de saúde com fornecimento de mão-de-obra, abrangidas por cargo ou função que integre o Plano de Cargos e Carreiras do ente público, na exegese do §1º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

FUNÇÃO EDUCAÇÃO

A Rede Municipal de Ensino atende quase 1 milhão de alunos, 53,4% na Educação Infantil e 41% no Ensino Fundamental, e conta com cerca 3,7 mil unidades de ensino, sendo 40,8% da rede direta e 59,2% em sistema de parceria. Ademais, a SME possui um quadro de quase 80 mil servidores, dos quais 65 mil são da carreira do magistério. Entre 2016 e 2017, o número de professores efetivos aumentou, enquanto houve uma redução de professores contratados, admitidos, comissionados e em comissão, resultando em aumento líquido de 1.560 professores nesse período.

Com gastos próximos a R$ 9,7 bilhões, o município de São Paulo aplicou 25,3% da Receita resultante de impostos, compreendidas as transferências, na manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Educação Infantil (MDE), e 33,5%, quando consideradas também as Despesas com a denominada Educação Inclusiva. Vale ressaltar, ainda, como em anos anteriores, a necessidade de rubricas específicas para cada nível de ensino em cada uma das peças de planejamento e execução orçamentária, permitindo um acompanhamento melhor dos gastos em Educação e ampliando a transparência da execução orçamentária.

Por sua vez, a execução do PPA 2014-2017 alcançou 104,7% dos recursos previstos. Porém, as metas físicas e financeiras dos projetos/atividades relacionados à construção e reforma de unidades educacionais apresentam baixa execução. Para Emeis a execução física ficou em 43,6% e a financeira, em 60%; para CEIs os índices foram 16,1% e 33,5%, respectivamente; e CEUs, 5% e 25,9%, respectivamente. Das metas estabelecidas na LDO 2017, não foram construídos os 6 CEUs planejados; das 16 CEIs previstas, foram construídas 10; e foram concluídas as 3 Emeis programadas.

A LOA 2017 previu, para a Função Educação, Despesas no valor de R$ 11 bilhões, dos quais foram liquidados R$ 10,3 bilhões (92,8%). Do total de recursos, 35,7% foram aplicados em Despesas com pessoal, 42,1% em manutenção e operação e 7,5% na construção de escolas.

autoridade certificadora oficial
imprensaoficial
GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
GOVERNO DO ESTADO
documento assinado digitalmente
A IMPRENSA OFICIAL DO ESTADO SA garante a autenticidade deste documento quando visualizado diretamente no portal www.imprensaoficial.com.br sexta-feira, 13 de julho de 2018 às 02:38:15.