

GESTÃO PATRIMONIAL

ATIVO PATRIMONIAL

Permanece a necessidade de aprimoramento dos procedimentos de controle dos recursos disponíveis no Ativo da PMSP.

Deve a Prefeitura criar uma nova estrutura de fontes de recursos para compatibilizar sua escrituração à estrutura contábil remodelada pela Secretaria do Tesouro Nacional, em decorrência do processo de convergência às normas internacionais de contabilidade aplicadas ao setor público. Essa Determinação vem sendo feita por esta Corte desde 2014.

CRÉDITOS DE CURTO PRAZO

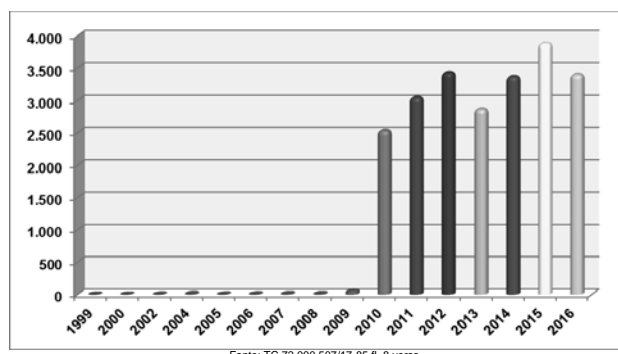
Pela mesma razão, o ajuste deverá ser feito nos Créditos de Curto Prazo, com prazo limite até 2021, no sentido de realizar o seu reconhecimento no momento do fato gerador do tributo, destacando que, no exercício em exame, ainda permanece o registro do crédito a receber apenas no momento da inscrição em Dívida Ativa. Nessa medida, deverão ser adotadas ações objetivando a integração dos sistemas de informações financeiras da PMSP (SOF e demais sistemas de arrecadação das receitas), visando à realização dos registros contábeis dos créditos oriundos de receitas de tributos e contribuições (exceto previdenciárias) de forma tempestiva (no momento do lançamento fiscal), para que se complete o ciclo de reconhecimento do crédito tributário pelo regime de competência e torne mais transparente a composição do patrimônio público municipal.

DEPÓSITOS JUDICIAIS E ADMINISTRATIVOS

O Município de São Paulo utiliza integralmente o saldo das receitas provenientes dos depósitos judiciais e administrativos para o pagamento de precatórios, via transferência para conta corrente específica, dada a insuficiência de dotação própria para quitação da totalidade dos exigíveis, no exercício. Nessa medida, em 2016, a utilização do percentual de 70% desses valores resultou num acréscimo de R\$ 678,6 milhões nas receitas orçamentárias para quitação de precatórios, cuja sistemática de pagamento foi alterada ao final do exercício pela EC nº 94/2016. O percentual restante de 30%, que constitui o chamado Fundo de Reserva, teve seu saldo respeitado pela PMSP, dando cumprimento à repartição legal estabelecida.

A utilização pelos entes públicos desses recursos tem gerado muita preocupação aos Tribunais de Contas, tendo em vista seu reflexo no endividamento público. Em São Paulo, além de não solucionar de pronto o problema do estoque de precatórios não pagos do Município, sua utilização promove, em larga medida, apenas uma transferência da titularidade dos credores, em nada alterando, aqui, o quadro de endividamento. Pagam-se precatórios, mas subsiste a possibilidade da obrigação de devolução do dinheiro utilizado via antecipação dos depósitos judiciais, na hipótese da Fazenda Pública sucumbir nas ações judiciais respectivas, razão pela qual tal alternativa deve ser utilizada com extrema prudência, principalmente diante da constatação de que, em 2016, houve um alto grau de levantamentos contra a PMSP (79,3%), o que motivou um saque do Fundo de Reserva no valor de R\$ 503,5 milhões. O histórico desses levantamentos pode ser melhor visualizado no gráfico abaixo:

Gráfico 1 – Quantidade de Depósitos Judiciais do BB por Ano Levantados pela PMSP (incluindo fundo de reserva)



Fonte: TC 72.000.507/17-85 fl. 8 verso

Em um cenário de crise econômica, com diminuição das disponibilidades dos entes públicos, a utilização desse mecanismo para aumentar a liquidez das finanças mostra-se uma alternativa válida, considerando a presunção de constitucionalidade da norma já declarada pelo Supremo Tribunal Federal¹ em análise cautelar sobre a constitucionalidade da EC nº 94/2016. Não obstante, essa prática deve ser exercida com responsabilidade fiscal.

Nessa medida, destaco que o Relatório Anual de Fiscalização traz em seu bojo divergência de entendimento técnico entre a PMSP e os Auditores desta Corte quanto à forma de contabilização dessas receitas. A PMSP promoveu o registro dos valores por ela utilizados em 2016 com base na Nota Técnica Conjunta SF/DECON/DEFIN nº 01, de 26 de fevereiro de 2016. Todavia, os técnicos deste Tribunal, após aprofundamento dos estudos sobre a matéria, firmaram entendimento inovador divergente sobre aspectos contábeis², conforme passo a explicitar, vez que ainda pendente de manifestação deste Colegiado, inclusive no que tange ao julgamento do processo específico que trata desses estudos (TC nº 72.008.932/16-13)³.

Em que pese restar superada pelos técnicos a dúvida anterior envolvendo a contabilização da parcela dos 70% como Passivo Permanente (equação de cunho orçamentário que tem o condão de mensurar a possibilidade de abertura de créditos adicionais em orçamento futuro, sem implicar, por si só, na condição de equilíbrio/desequilíbrio fiscal, conforme retificação formalizada pela Auditoria), subsiste o debate sobre outros pontos nos quais se propõe à PMSP alteração na forma de contabilização dos depósitos judiciais, nos seguintes termos:

- o passivo correspondente à conversão dos 70% dos depósitos judiciais deve integrar o grupo do Passivo Não Circulante e o correspondente aos 30% deve ser classificado como Passivo Circulante;
- os recursos apropriados na conversão dos 70% dos depósitos judiciais em receita orçamentária deve ser registrado como uma receita de capital, em "Outras Receitas de Capital"; e
- deve existir representação contábil de uma fonte de recurso específica para os depósitos judiciais convertidos em receita a fim de identificar sua origem e aplicação, bem como de uma fonte de recurso de caráter não orçamentário para a parcela destinada ao fundo de reserva.

Em que pese um possível posicionamento sobre essas questões no sentido de que esta Corte deveria aguardar futura manifestação formal da Secretaria do Tesouro Nacional, entendo que o posicionamento do Tribunal de Contas deve ser tomado

desde logo, em prol da segurança jurídica, conforme os demais Tribunais estão fazendo, ainda que sujeitos a futuro ajuste, se for o caso, quando houver regulamentação formal federal.

A preocupação com a correta contabilização das receitas decorrentes dos depósitos judiciais e administrativos, de forma a viabilizar o seu rastreamento e adequada destinação, é preocupação que transcende esta Corte de Contas e já alcançou o Poder Judiciário. Nessa senda, trago ao conhecimento do Colegiado recente decisão monocrática proferida pelo Min. Relator Roberto Barroso⁴ concedendo de forma parcial liminar na Medida Cautelar de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.679/DF, que trata do exame da EC 94/2016, e que evidencia a necessidade de extremo cuidado na utilização desses recursos, cuja Ementa assim dispõe:

"DIREITO DE PROPRIEDADE. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL QUE AUTORIZA O USO DE DEPÓSITOS JUDICIAIS PARA O PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS EM ATRASO.

- A EC 94 autorizou o uso de: (i) 75% dos depósitos judiciais e administrativos, referentes a processos tributários ou não, nos quais entes estatais sejam parte; e de (ii) 20% dos demais depósitos judiciais, excluídos aqueles destinados à quitação de créditos de natureza alimentícia. Determinou, ainda, a criação de fundo garantidor com a parcela remanescente dos depósitos, para garantir a solvabilidade do sistema.
- Emendas constitucionais são normas dotadas de presunção qualificada de constitucionalidade, em virtude do quórum elevado exigido para a sua aprovação, aspecto que reforça sua legitimidade democrática.
- O requerente não demonstrou que o fundo garantidor, tal como idealizado, é incapaz de assegurar a solvabilidade do sistema e que, portanto, há risco real de que os particulares não levem seus depósitos no momento cabível.
- Os recursos dos depósitos judiciais, nos termos da norma impugnada, serão utilizados exclusivamente para o pagamento de precatórios em atraso até 25.03.2015. Essa destinação condiciona o uso dos recursos à prévia constituição do fundo garantidor e impõe que os pertinentes valores sejam transferidos das contas de depósito para conta específica, vinculada ao pagamento de precatórios, administrada pelo Tribunal competente, afastando-se o trânsito desses valores pelas contas dos Tesouros estaduais ou municipais.
- Cautelar parcialmente deferida, apenas para explicitar as condições a serem atendidas pelos entes públicos para a utilização dos recursos oriundos dos depósitos judiciais, tal como enunciado no item anterior: (i) destinação exclusiva para precatórios; (ii) prévia constituição de fundo garantidor; e (iii) não trânsito dos recursos pela conta do Tesouro."

Diante do exposto, e considerando a necessidade de prudência no que toca ao controle do endividamento público, acompanho o entendimento técnico acima mencionado, de forma a se adotar uma postura mais conservadora quanto aos controles contábeis dos depósitos judiciais, visando, com isso, maior consistência na rastreabilidade desses valores. Assim, acompanharei as Determinações propostas pela Auditoria, nesse particular e na forma acima explicitada, ressaltando que, no que toca à proposta de Determinação nº 26.6.18, tal medida deverá ser implementada apenas a partir do exercício financeiro de 2018, de forma a não causar prejuízo à execução orçamentária em curso.

DÍVIDA ATIVA

Subsistem problemas históricos relacionados à inscrição da Dívida Ativa, dentre outras, falta de atendimento à classificação em curto ou longo prazo, de acordo com a expectativa de recebimento do crédito, conforme determinam as normas de contabilidade pública. Além disso, erros e insuficiências cadastrais de contribuintes, nos processos eletronicamente encaminhados pela Secretaria de Finanças, têm impedido a inscrição de créditos em Dívida Ativa pela Procuradoria Geral do Município, sendo que, no exercício de 2016, essas pendências somaram 72.000

ocorrências, representativas de R\$ 60,3 milhões de reais. Ademais, créditos com exigibilidade suspensa, quando questionados judicialmente pelos contribuintes, não são escriturados como ativo contingente, conforme determinam as normas de contabilidade pública. Também faltam informações dos autos de infrações lavrados pela Receita Federal (AINF/SIMPLES) à PMSP, impossibilitando o reconhecimento contábil de créditos de titularidade do Município. Outrossim, a Dívida Ativa Não Tributária ainda vem sendo inscrita de forma manual pelo Departamento Fiscal e faltam rotinas em torno da disponibilização das informações, considerando a diversidade de unidades administrativas detentoras de créditos.

Além disso, ainda se notam em 2016 deficiências na contabilização dos valores já arrecadados, que permeiam a existência de divergências entre o Sistema Orçamentário Financeiro (SOF) e o Sistema da Dívida Ativa (SDA) por falta de integração entre os sistemas. Ademais, são identificadas impropriedades nos procedimentos administrativos de baixa de inscrições (cancelamentos), que ocorrem por erro, anistia, análise de recursos, etc.

Todos esses fatores, aliado à ausência de controle interno consistente nesse setor, aumentam o risco da ocorrência da prescrição da execução dos créditos, cujo saldo líquido, em dezembro 2016, alcançou o montante de R\$ 58,2 bilhões (65% dos créditos de longo prazo a receber).

Em época de diminuição da receita arrecadada, mostra-se premente a necessidade de superação das deficiências históricas no processamento da Dívida Ativa Municipal, buscando-se a adoção de medidas efetivas para viabilizar seus controles e sua cobrança tempestiva.

O valor arrecadado, em 2016, somou R\$ 951,5 milhões, significando uma redução de 35,3% em relação ao ano anterior, explicado, em sua grande parte, pela não realização de Plano de Parcelamento Incentivado no exercício.

Ademais, permanece a crítica quanto ao superdimensionamento do ativo contabilizado na Dívida Ativa, não obstante a nova metodologia de cálculo do Ajuste para Perdas adotado pela PMSP, que evidenciou uma redução de 19 bilhões em relação ao saldo de dezembro de 2015, mesmo considerando as novas inscrições. Destaca-se também que 87,5% dos créditos inscritos não tiveram qualquer movimentação nos últimos dois anos e que inscrições muito antigas integram esse montante, denotando a necessidade de medidas saneadoras dos valores a receber, seja através da cobrança ou da análise das dívidas incobráveis. Por fim, quanto à cobrança dos grandes devedores da Dívida Ativa Tributária, permanece a necessidade de regularização de seus lançamentos contábeis tendo em vista que ações judiciais finalizadas continuam sem a correspondente baixa no Sistema.

INVESTIMENTOS

Vale breve menção à ação administrativa inovadora de se iniciar, em 2016, os procedimentos visando o reconhecimento da variação das participações societárias pelo método contábil da Equivalência Patrimonial - MEP, conforme Portaria STN nº 548, medida que inaugurou um melhoramento da informação contábil patrimonial do Município de São Paulo, trazendo importante avanço para o cumprimento das novas normas contábeis aplicáveis ao setor público.

PASSIVO PATRIMONIAL

RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA