



Prefeitura do Município de São Paulo

São Paulo, 18 de OUTUBRO de 2018.

GABINETE DO PREFEITO

Ofício A. J. L. nº 423/18-C

Ref.: Ofício SGP-12 nº 471/2018

DOCREC
780/2018

Senhor Presidente

Reportando-me ao ofício acima referenciado, em atenção ao pedido de subsídios da Comissão de Finanças e Orçamento, encaminho a essa Presidência cópia das informações prestadas pela Secretaria Municipal da Fazenda sobre o Projeto de Lei nº 475/2017, de autoria do Vereador Caio Miranda Carneiro, que cria o Fundo Municipal de Gestão Patrimonial, concluindo por sua inviabilidade.

Na oportunidade, renovo-lhe meus protestos de apreço e consideração.

AGÁCIO MIRANDA
Chefe de Gabinete
Casa Civil

Ao

Excelentíssimo Senhor

VEREADOR MILTON LEITE

Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

MT03/VA/jgc
Resp 475-17

DSF - SGP-22 - 19/10/2018 - 13:03 - 111066 - 1/1



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA

SF/SUTEM/DEFIN - Departamento de Administração Financeira

Rua Líbero Badaró, 190, 20º andar - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01008-000

Telefone:

Informação SF/SUTEM/DEFIN Nº 011293406

São Paulo, 24 de setembro de 2018.

SF/SUTEM

Senhor Subsecretário,

Trata o presente expediente de projeto de lei de nº 475/2017 do Vereador Caio Mirando Carneiro que propõe a criação do Fundo Municipal de Gestão Patrimonial, onde foi-nos solicitado análise e manifestação sobre o objeto pretendido.

Quanto às competências do Departamento de Administração Financeira, temos as seguintes observações a realizar:

1. Não existe no normativo previsão de abertura de conta corrente específica;
2. Também não ocorre menção a necessidade de contabilização de entradas por meio de rubrica de receita específica.

Salvo melhor juízo, é o que tínhamos a contribuir no momento.

Atenciosamente,

MARCELO SOARES DE SOUZA

Diretor

Departamento de Administração Financeira

Secretaria Municipal da Fazenda



Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Soares de Souza, Diretor de Departamento**, em 27/09/2018, às 11:06, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.prefeitura.sp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **011293406** e o código CRC **B8A9695F**.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA
SF/SUTEM/DECON - Departamento de Contadoria

Rua Líbero Badaró, 190, 19º andar - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01008-000
Telefone: 2873-7271

Informação SF/SUTEM/DECON Nº 011565913

São Paulo, 04 de outubro de 2018

SUTEM,
Senhor Subsecretário Substituto,

Considerando a minuta do Projeto de Lei nº 0475/2017, SEI nº (011203168), que Cria o Fundo Municipal de Gestão Patrimonial, destinado à racionalização, modernização e administração da gestão de direitos e obrigações patrimoniais da Prefeitura Municipal de São Paulo, a ser constituído pelas receitas: de dívida ativa, do imobilizado e de intangíveis; e das despesas: de encargos previdenciários, de obras públicas e instalações, de equipamentos e material permanente, de encargos com desapropriações e encargos do passivo não circulante (dívida ativa).

Considerando ainda que o Conselho Gestor será presidido pelo Secretário Municipal da Fazenda e composto por membros indicados pela Administração Municipal e por representantes de entidades da sociedade civil, seguem nossas considerações:

1. No que tange as Receitas Vinculadas ao Projeto de Lei “Fundo Municipal de Gestão Patrimonial:

Dívida ativa - É o conjunto de créditos tributários e não tributários em favor da Fazenda Pública, não recebidos no prazo para pagamento definido em lei ou em decisão proferida em processo regular, inscrito pelo órgão ou entidade competente, após apuração de certeza e liquidez. É uma fonte potencial de fluxos de caixa e é reconhecida contabilmente no ativo. Distinguindo-se quanto à origem, Tributária - proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas e Não Tributária - proveniente dos demais créditos decorrentes de contratos em geral ou de outras obrigações legais, segundo artigo 39 da 4320/64 e item 5 - Parte III – Procedimentos Contábeis Específicos, do Manual de Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

No âmbito da Administração Municipal, a **Procuradoria Geral do Município**, dentre as suas competências, responde pela inscrição e a cobrança judicial e extrajudicial da dívida ativa.

Imobilizado – Compreende os bens destinados à manutenção das atividades da entidade. É o item tangível que é mantido para o uso na produção ou fornecimento de bens ou serviços, ou para fins administrativos, engloba os bens patrimoniais móveis, imóveis: **bens de uso especial** (destinados a serviço ou estabelecimento da administração municipal, inclusive os de suas autarquias e fundações públicas); **dominicais** (constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades), e **de uso comum do povo** – (podem ser entendidos como os de domínio público, como rios, mares, estradas, ruas e praças).

Observamos que conforme o art.100 do Código Civil, “**Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis**, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar”. Grifo nosso. MCASP – item 5 - Parte II – Procedimentos Contábeis Patrimoniais e Código Civil - artigos 99 e 100. Qual receita derivada do imobilizado, seria vinculada ao fundo?

Destacamos que a gerência, avaliação e destinação dos bens patrimoniais, compete a **Secretaria da Gestão - SG**, e o controle dos bens móveis se dá através do sistema de bens patrimoniais – SBPM, cuja responsabilidade é da Secretaria Municipal de Fazenda, por meio do Departamento de Contadoria.

Por oportuno, informamos que em razão das mudanças que vem ocorrendo na Contabilidade Aplicada ao Setor Público, em especial na forma que determina a portaria STN nº 548/2015, no que se refere aos registros de todos os bens imóveis, inclusive os de infraestrutura, a Secretaria Municipal da Fazenda vem desenvolvendo o Sistema de Bens Patrimonial Imóveis - SBPI, o qual terá a finalidade de melhorar a qualidade das informações com melhor aproveitamento em termos de gerenciamento, administração e controle no âmbito Municipal, proporcionando à Administração uma efetiva gestão dos imóveis em uma única base de dados, com objetivo de dar transparência à sociedade. Áreas envolvidas no projeto: Secretaria Municipal da Fazenda - SF, Secretaria da Gestão - SG, Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento - SMUL, Procuradoria Geral do Município - PGM/DESAP e Secretaria Municipal de Habitação SEHAB.

2. **Quanto as Despesas correspondentes ao Fundo de Gestão do Patrimonial**, ou seja, encargos previdenciários, obras públicas e instalações, equipamentos e material permanente e encargos com desapropriações, observamos algumas questões de natureza mais relevantes:

Encargos previdenciários, considerando que neste contexto envolve todas as obrigações previdenciárias, como o patronal, recolhido ao RPPS e RGPS e a dívida para com o INSS (Fundada), neste sentido, quais seriam as despesas que comporiam esses encargos?

Encargos com desapropriações: as ações judiciais de desapropriações são gerenciadas por PGM/DESAP, inclusive neste item envolve inscrições de dívida com precatórios e pagamentos por meio do regime especial.

Encargos do passivo não circulante (dívida ativa). Se a dívida ativa é um crédito a receber, conforme conceito citado acima e sua classificação se dá em grupo do Ativo, portanto não se trata de uma despesa, entendemos ser necessário reavaliar este grupo.

Do ponto de vista contábil, a operacionalização do fundo constituído requer procedimentos conforme disposto na Portaria SF 266/2015, entretanto considerando que para este caso, restam muitas dúvidas em relação a sua constituição, preliminarmente sugerimos ouvir as áreas envolvidas, PGM e SG, e caso esta minuta tenha prosseguimento, nos manifestaremos em relação a rotina contábil que o fundo criado deve atender.

Por fim, em nosso entendimento é necessária **uma avaliação jurídica** da minuta apresentada considerando o princípio orçamentário da não afetação da receita conjugado ao art.167, inciso IV da Constituição Federal, que veda a vinculação de receita de impostos a órgão, **fundos**, ou despesa, com ressalvas a repartição do produto de arrecadação desses impostos, com destaque aos percentuais destinados aos serviços de Saúde e a manutenção da Educação, conforme artigos 198 e 212, do texto constitucional.

Atenciosamente

EMERSON ONOFRE PEREIRA
Diretor Técnico



55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
[https://sei.prefeitura.sp.gov.br/sei/controlador_externo.php?](https://sei.prefeitura.sp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)
[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](https://sei.prefeitura.sp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **011565913**
e o código CRC **2D1ED4A4**.

Referência: Processo nº 6010.2018/0001464-4

SEI nº 011565913



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA

SF/SUTEM - Subsecretaria do Tesouro Municipal

Rua Líbero Badaró, 190, 19º andar - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01008-000

Telefone:

Informação SF/SUTEM Nº 011589027

São Paulo, 04 de outubro de 2018

Processo nº 6010.2018/0001464-4

Interessado: Câmara Municipal de São Paulo

Assunto: Projeto de Lei nº 475/2017, de autoria do Legislativo, que cria o Fundo Municipal de Gestão Patrimonial. Pedido de subsídios.

SF/COJUR

Senhor Coordenador,

Trato o processo sobre o Projeto de Lei nº 475/2017, de autoria do Vereador Caio Miranda Carneiro (PSB), que “estabelece diretrizes para criar o Fundo Municipal de Gestão Patrimonial”.

Ao nos debruçarmos sobre o Projeto de Lei nº 475/2017, do ponto de vista da política financeira do Município de São Paulo, esta Subsecretaria do Tesouro Municipal posiciona-se de modo contrário à proposta de criação de Fundo Municipal de Gestão Patrimonial, pelas seguintes razões:

1. Examinando-se o art. 2º do Projeto de Lei apresentado, no que tange as Receitas Vinculadas ao Projeto de Lei “Fundo Municipal de Gestão Patrimonial:

Dívida ativa - É o conjunto de créditos tributários e não tributários em favor da Fazenda Pública, não recebidos no prazo para pagamento definido em lei ou em decisão proferida em processo regular, inscrito pelo órgão ou entidade competente, após apuração de certeza e liquidez. É uma fonte potencial de fluxos de caixa e é reconhecida contabilmente no ativo. Distinguindo-se quanto à origem, Tributária - proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas e Não Tributária - proveniente dos demais créditos decorrentes de contratos em geral ou de outras obrigações legais, segundo artigo 39 da 4320/64 e item 5 - Parte III – Procedimentos Contábeis Específicos, do Manual de Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

No âmbito da Administração Municipal, a **Procuradoria Geral do Município**, dentre as suas competências, responde pela inscrição e a cobrança judicial e extrajudicial da dívida ativa.

Imobilizado – Compreende os bens destinados à manutenção das atividades da entidade. É o item tangível que é mantido para o uso na produção ou fornecimento de bens ou serviços, ou para fins administrativos, engloba os bens patrimoniais móveis, imóveis: **bens de uso especial** (destinados a serviço ou estabelecimento da administração municipal, inclusive os de suas autarquias e fundações públicas); **dominicais** (constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades), e **de uso comum do povo** – (podem ser entendidos como os de domínio público, como rios, mares, estradas, ruas e praças).

Observamos que conforme o art.100 do Código Civil, “**Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis**, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar”. Grifo nosso. MCASP – item 5 - Parte II – Procedimentos Contábeis Patrimoniais e Código Civil - artigos 99 e 100. Dessa forma, faz-se o questionamento sobre quais seriam as receitas derivadas do imobilizado que comporiam a receita do fundo?

Destacamos que a gerência, avaliação e destinação dos bens patrimoniais, compete a **Secretaria da Gestão - SG**, e o controle dos bens móveis se dá através do sistema de bens patrimoniais – SBPM, cuja responsabilidade é da Secretaria Municipal de Fazenda, por meio do Departamento de Contadoria.

Por oportuno, informamos que em razão das mudanças que vem ocorrendo na Contabilidade Aplicada ao Setor Público, em especial na forma que determina a portaria STN nº 548/2015, no que se refere aos registros de todos os bens imóveis, inclusive os de infraestrutura, a Secretaria Municipal da Fazenda vem desenvolvendo o Sistema de Bens Patrimonial Imóveis - SBPI, o qual terá a finalidade de melhorar a qualidade das informações com melhor aproveitamento em termos de gerenciamento, administração e controle no âmbito Municipal, proporcionando à Administração uma efetiva gestão dos imóveis em uma única base de dados, com objetivo de dar transparência à sociedade. Áreas envolvidas no projeto: Secretaria Municipal da Fazenda - SF, Secretaria da Gestão - SG, Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento - SMUL, Procuradoria Geral do Município - PGM/DESAP e Secretaria Municipal de Habitação SEHAB.

2. Quanto as Despesas correspondentes ao Fundo de Gestão Patrimonial, ou seja, encargos previdenciários, obras públicas e instalações, equipamentos e material permanente e encargos com desapropriações, observamos algumas questões de natureza mais relevantes:

Encargos previdenciários- considerando que neste contexto envolve todas as obrigações previdenciárias, como o patronal, recolhido ao RPPS e RGPS e a dívida para com o INSS (Fundada), neste sentido, questiona-se quais seriam as despesas que comporiam esses encargos?

Encargos com desapropriações- as ações judiciais de desapropriações são gerenciadas por PGM/DESAP, inclusive neste item envolve inscrições de dívida com precatórios e pagamentos por meio do regime especial.

Encargos do passivo não circulante (dívida ativa) - Se a dívida ativa é um crédito a receber, conforme conceito citado acima e sua classificação se dá em grupo do Ativo, portanto não se trata de uma despesa, entendemos ser necessário reavaliar este grupo.

Do ponto de vista contábil, a operacionalização do fundo constituído requer procedimentos conforme disposto na Portaria SF 266/2015, entretanto considerando que para este caso, restam muitas dúvidas em relação a sua constituição, preliminarmente sugerimos ouvir as áreas envolvidas, PGM e SG, e caso esta minuta tenha prosseguimento, nos manifestaremos em relação a rotina contábil que o fundo criado deve atender.

3. A criação de Fundos Públicos prejudica a administração financeira do Município, dificultando a gestão financeira das prioridades em termos de políticas públicas, democraticamente fixadas.

A Lei Federal n. 4.320/64 determina, em seu art. 71, que “constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”.

Tal vinculação de receitas públicas prejudica a gestão financeira, tendo em vista a enorme quantidade de demandas públicas igualmente legítimas que não poderão, em nenhuma hipótese, ser atendidas com recursos direcionados ao fundo especial, ainda que o saldo deste fundo seja elevado o suficiente para atender a todas as iniciativas na área a que se relaciona.

Nos termos da lição do Professor James Giacomoni:

Os orçamentos governamentais resultam de processos que consideram reivindicações por novos e maiores recursos e decisões alocativas. Toda a sociedade, por intermédio de seus grupos, e as próprias unidades do governo, reivindicam. Níveis superiores dos Poderes Executivo e Legislativo avaliam as reivindicações e decidem alocando os recursos. Posto que os recursos serão sempre escassos diante do volume de reivindicações, as decisões alocativas devem considerar os méritos relativos das propostas alternativas.

O momento privilegiado para a tomada de decisões sobre o emprego dos recursos públicos deveria ser a elaboração dos planos e dos orçamentos e a aprovação respectiva nas Casas Legislativas. Não é o que vem ocorrendo. A cada novo exercício, resta menos espaço efetivamente decisório quando da elaboração e da aprovação dos projetos de lei de planos e orçamentos públicos.

Não há maiores espaços para novas escolhas orçamentárias porque o orçamento tornou-se uma peça rígida, pouco maleável, com pequenas margens para alterações. Trata-se de um problema, aparentemente universalizado, cujas causas devem merecer a atenção dos administradores públicos, políticos e pesquisadores.[1]

Além disso, a sociedade está em constante transformação e as demandas sociais de hoje podem evoluir, implicando, em pouco tempo, em modificações nas prioridades sociais e, conseqüentemente, implicando na necessidade de rever e reprogramar investimentos públicos inicialmente planejados. Nas palavras de Wildavsky e Caiden "(...) o passado não é um guia perfeitamente seguro rumo ao futuro".[2]

Neste contexto, vinculações de receitas fixadas em leis permanentes, como a proposta no Projeto de Lei ora analisado, tornam custoso o processo de mobilização de recursos de áreas outrora tidas como prioritárias para áreas consideradas de atenção urgente pelo poder público e pela sociedade em momento futuro. A Lei Orçamentária, contudo, serve ao propósito de vincular recursos a uma determinada iniciativa, sem sofrer dos problemas de que padecem os fundos públicos.

Pelas razões acima expostas, manifestamo-nos no sentido de entender que não atende ao interesse público a proposta apresenta, sob o ponto de vista da administração da política fiscal e financeira do Município de São Paulo, assuntos estes relacionados à competência desta Subsecretaria do Tesouro Municipal.

Por fim, em nosso entendimento é necessária **uma avaliação jurídica** da minuta apresentada considerando o princípio orçamentário da não afetação da receita conjugado ao art.167, inciso IV da Constituição Federal, que veda a vinculação de receita de impostos a órgão, **fundos**, ou despesa, com ressalvas a repartição do produto de arrecadação desses impostos, com destaque aos percentuais destinados aos serviços de Saúde e a manutenção da Educação, conforme artigos 198 e 212, do texto constitucional.

SF/Subsecretaria do Tesouro Municipal, 04/10/2018.

EMERSON ONOFRE PEREIRA

Subsecretário do Tesouro Municipal- Substituto

SF-SUTEM

[1] GIACOMONI, James. Receitas vinculadas, despesas obrigatórias e rigidez orçamentária. In: CONTI, J. M.; SCAFF, F. F. *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011, p. 330.

[2] WILDAVSKY, A.; CAIDEN, N. *The new politics of budgetary process*. New York: Pearson Longman, 2004, p. 47.



Documento assinado eletronicamente por **Emerson Onofre Pereira, Subsecretário Substituto**, em 04/10/2018, às 18:15, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.prefeitura.sp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **011589027** e o código CRC **418B28B1**.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA

SF/SUPOM - Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal
Viaduto do Chá, 15, 8º andar - Bairro Sé - São Paulo/SP - CEP 01002-900
Telefone: 113113-8134

Informação SF/SUPOM Nº 011593040

São Paulo, 04 de outubro de 2018

Interessado: Câmara Municipal de São Paulo

Assunto: Projeto de Lei 01-00475/2017 - Criação do Fundo Municipal de Gestão Patrimonial

SF/SUPOM

Sra. Subsecretária,

Trata-se de do projeto de lei para criação do Fundo Municipal de Gestão Patrimonial, de natureza orçamentária, destinado à racionalização, modernização e administração da gestão de direitos e obrigações patrimoniais da Prefeitura Municipal de São Paulo.

Em que pesem as manifestações já apresentadas nas informações SEI! 011202885, 011203024 e 011203168, trazemos as seguintes considerações:

Relativamente à Contabilidade Pública, bem mencionada no referido PL, cabe-nos reforçar que esta, dentre seus aspectos, pode apresentar-se como um instrumento de controle e de estruturação de dados, que propiciem informações contábeis de qualidade para a formação de diagnósticos sobre o patrimônio público, os quais possam subsidiar os processos de decisão, com valoração do capital público.

Ainda, conforme aludido, o processo de evolução da contabilidade do setor público brasileiro deve ser analisado em conjunto com o próprio processo de evolução das finanças públicas.

Nesse contexto, importante marco histórico foi a edição da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estabeleceu regras que visavam a construção de administrações financeira e contábil sólidas, tendo como principal instrumento o orçamento público que, desde então, ganhou significativo destaque no país. Como consequência, as normas relativas a registros e demonstrações contábeis, vigentes até hoje, acabaram por dar enfoque, sobretudo, aos conceitos orçamentários, em detrimento da evidenciação dos aspectos patrimoniais.

Destarte, em 2008, o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) editou o documento "Orientações Estratégicas para a Contabilidade Aplicada ao Setor Público no Brasil", o qual estabelecia diretrizes relacionadas à promoção e ao desenvolvimento conceitual, à convergência às normas internacionais e ao fortalecimento institucional da Contabilidade, conforme a seguir:

As orientações estratégicas editadas pelo CFC possuem o objetivo principal de reafirmar a condição da Contabilidade aplicada ao Setor Público como ciência e seu objeto de estudo: o patrimônio público. Assim, o desafio passa a ser a concepção de um conjunto de ações que visem ao seu desenvolvimento conceitual, cuja apresentação aos interessados está na forma de Orientações Estratégicas para a Contabilidade aplicada ao Setor Público no Brasil, com vistas à:

- a) convergência aos padrões internacionais de contabilidade aplicados ao setor público;
- b) implementação de procedimentos e práticas contábeis que permitam o reconhecimento, a mensuração, a avaliação e a evidenciação dos elementos que integram o patrimônio público;
- c) implantação de sistema de custos no âmbito do setor público brasileiro;
- d) melhoria das informações que integram as Demonstrações Contábeis e os Relatórios necessários à consolidação das contas nacionais;
- e) possibilitar a avaliação do impacto das políticas públicas e da gestão, nas dimensões social, econômica e fiscal, segundo aspectos relacionados à variação patrimonial.

Dessa forma, entendemos não ser necessária a criação do referido Fundo para fins de controle patrimonial, haja vista que o próprio caminho trilhado pela PMSP em direção à convergência às normas internacionais de contabilidade aplicadas ao setor público já cumpririam seu papel de salvaguardar e monitorar a evolução patrimonial da Municipalidade.

Todavia, na hipótese da concepção ora proposta, destacamos que a Lei nº 16.773, de 27 de dezembro de 2017, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2018-2021, em seu artigo primeiro dispõe: *"Fica instituído o Plano Plurianual para o quadriênio 2018/2021, em cumprimento ao disposto no § 1º do art. 165 da Constituição Federal e nos arts. 69, inciso X, e 137, inciso I, da Lei Orgânica do Município de São Paulo, estabelecendo programas, ações, valores e metas da Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo e do Poder Legislativo para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada."* Logo, percebe-se a necessidade de se estabelecer quais seriam os programas, ações, valores e metas para a criação do Fundo. Ademais, pela mesma Lei, não há previsão para a criação em tela.

Concorde ao PPA, a Lei nº 16.961, de 20 de julho de 2018, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2019, (LDO), também é silente em relação a qualquer previsão para a criação do Fundo, destacando-se que, nos termos do PPA (Lei nº 16.773/ 2017), é através desta que serão estabelecidas as metas e prioridades para cada ano e promovidos os ajustes eventualmente necessários ao Plano Plurianual. Portanto, *s.m.j.*, este seria o instrumento adequado para se promover as alterações afetas ao PPA.

Cabe ressaltar, ainda, a necessária priorização dos objetos nas metas constantes da LDO, conforme o Anexo I de Metas e Prioridades, bem como a correspondente fixação dos valores relativos às despesas, os quais deverão, obrigatoriamente, constar na proposta de Lei Orçamentária Anual - LOA.

Nesse tocante, enfatizamos a ausência de previsão legal orçamentária para 2019, atinente à criação do referido Fundo. Dito de outro modo, não há previsão na proposta de Lei Orçamentária para o próximo exercício, já em tramitação na Câmara Municipal. Como consequência, durante a execução orçamentária de 2019, tornar-se-ia imprescindível a abertura de **Crédito Especial**, o qual compreende-se em créditos destinados a despesas para as quais não haja dotação específica; ou seja, créditos não computados na Lei do Orçamento vigente. Frise-se, assim, que a edição de ato a prover tal crédito deverá estar, obrigatoriamente, autorizada na respectiva lei de criação do Órgão – autorização esta, não disposta na minuta do presente PL.

Por fim, e ainda nessa conjectura, somado aos aspectos orçamentários já expostos haveria, também, a necessidade de criação de uma estrutura organizacional básica, responsável pelo acompanhamento, execução e divulgações dos demonstrativos legais obrigatórios, dentre outras responsabilidades, fato este a ser amplamente estudado e debatido, visto a notória escassez de recursos humanos a que toda a estrutura administrativa municipal está submetida.

AHMED SAMEER EL KHATIB
Coordenador
Coordenadoria do Orçamento
SUPOM/CGO

PLINIO AUGUSTO HATSUMURA
Coordenador
Coordenadoria de Planejamento
SUPOM/COPLAN

SF/COJUR

Sr. Coordenador,

Em atenção ao contido em SEI! 011221095, encaminhamos o presente com as considerações desta SUPOM, através da manifestação de suas áreas técnicas, acerca do Projeto de Lei em epígrafe, com proposta para criação do Fundo Municipal de Gestão Patrimonial.

Atenciosamente,

LUCILENE OSHIRO CORREA
Subsecretária
Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal
SF/SUPOM



Documento assinado eletronicamente por **Plínio Augusto Hatsumura, Coordenador**, em 05/10/2018, às 11:05, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



Documento assinado eletronicamente por **Lucilene Oshiro Corrêa, Subsecretária**, em 05/10/2018, às 12:11, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
https://sei.prefeitura.sp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0,
informando o código verificador **011593040** e o código CRC **A3D26B22**.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA

SF/COJUR - Coordenadoria Jurídica

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

Parecer SF/COJUR Nº 011666917

Processo Eletrônico: 6010.2018/0001464-4

Interessada: Casa Civil e Câmara Municipal

Objeto: PL 475-2017 e Substitutivo

SF/GAB – Sr. Secretário

Trata o presente do Projeto de Lei PL 475/2017, de iniciativa do vereador Caio Miranda Carneiro, para criação do Fundo Municipal de Gestão Patrimonial, de natureza orçamentária, destinado à racionalização, modernização e administração da gestão de direitos e obrigações patrimoniais da PMSP. .

Avaliados – PL e Substitutivo (SEI 011202885 e 011203168) – por SUPOM e SUTEM (SEI 011593040 011565913 e 011293406), são estas as conclusões técnicas:

1. Desnecessidade do Fundo, haja vista a égide da Lei 4.320/1964, Portaria STN nº 548/2015 e o documento “Orientações Estratégicas para a Contabilidade ao Setor Público no Brasil”, os quais convergem com a moderna contabilidade internacional e, além de serem suficientes para o controle orçamentário e contábil completo da PMSP – inclusive da Dívida Ativa e do imobilizado – priorizam os conceitos orçamentários ao patrimonial (ora defendido);
2. Impossibilidade de implementação, haja vista inexistência de previsão legal orçamentária, seja no Plano Plurianual; seja na Lei de Diretrizes. No Projeto de LOA de 2019, haveria necessidade de prever abertura de crédito Especial e no PL em estuda a competente autorização;
3. Necessidade de avaliar a escassez de recursos humanos, necessários a uma mínima estrutura organizacional para efetiva criação, acompanhamento e demais responsabilidades advindas do Fundo;
4. Desnecessidade do Fundo, tendo em vista que todos os registros de bens imóveis, inclusive os de infraestrutura, serão em breve inseridos no Sistema de Bens Patrimonial Imóveis - SBPI, o qual terá a finalidade de melhorar a qualidade das informações com melhor aproveitamento em termos de gerenciamento, administração e controle no âmbito Municipal, proporcionando à Administração uma efetiva gestão dos imóveis em uma única base de dados, com objetivo de dar transparência à sociedade;
5. Relativamente aos encargos e despesas: não resta claro quais seriam, posto que encargos previdenciários englobam todas obrigações previdenciárias, como o patronal recolhido ao RPPS e RGPS e a dívida para com o INSS (Fundada); encargos com desapropriações englobam a indenização propriamente dita, custas e despesas processuais – cada uma registrada em uma dotação específica – e ainda pagamento de precatórios pagos nos termos dos Decretos Municipais nº 52.011, de 17 de dezembro de 2010, nº 54.789, de 24 de janeiro de 2014 e Decreto 52.312 de 13 maio de 2011 (alterado pelo Decreto nº 56.188, de 24 de junho de 2015) e Decreto nº 57.357, de 04 de outubro de 2016.

Sob o ponto de vista legal e regulamentar, ratificamos sugestão de SUTEM, no sentido de necessária oitiva de PGM e SG – haja vista competências privativas acerca da gestão da Dívida Ativa (PGM) e dos bens patrimoniais imobiliários (SG). Todavia, alertamos preliminar e juridicamente:

a. O PL 475/2017 contém vício de iniciativa, posta a competência privativa do Prefeito – com demais Secretários – para exercer a direção da administração municipal. Entendemos que a proposta legislativa em análise, com a criação de um fundo orçamentário fere o art. 69, II, X e XVIII da LOM, interferindo ilegalmente na autonomia administrativa e na gestão orçamentária do Município, competências exclusivas do chefe do Executivo. Desta forma, entendemos que o PL em análise obsta o cumprimento de um dos objetivos finais teleológicos do art. 69, II, X e XVIII da LOM, qual seja: a defesa da autonomia do Poder Executivo; e, mais especificamente, a gestão das receitas municipais.

Nas palavras de mestre Régis de Oliveira, sobre o princípio da não vinculação:

"O salutar princípio significa que não pode haver mutilação das verbas públicas. O Estado deve ter disponibilidade da massa de dinheiro arrecadado, destinando-o a quem quiser, dentro dos parâmetros que ele próprio elege como objetivos preferenciais. Não se pode colocar o Estado dentro de uma camisa de força, minguando seus recursos, para que os objetivos traçados não fiquem ou não venham ser frustrados. Deve haver disponibilidade para agir." (OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011).

b. A normatização dos Fundos Especiais está prevista nos arts. 71 a 74 da Lei nº 4.320/64, definindo-os como *"o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação"*. Neste interregno, entendemos que o requisito principal para criação de um fundo é a especificação de determinado objetivo ou serviço; o que no PL em comento, smj, não consta, posto que se propõe sua criação para racionalização, modernização e administração de direitos e obrigações patrimoniais da PMSP. Em outras palavras, gestão orçamentária e patrimonial genérica, de eventuais receitas e despesas com custeio e investimento.

c. Sobre a Dívida Ativa, além de se tratar de importante fonte de receita e potencial fluxo de caixa garantidor de certo dinamismo no orçamento e nas despesas do Município (consoante esclarece SUTEM), contém créditos tributários, cuja vinculação a Fundo é vedada constitucionalmente (art. 167, IV da CF)

Sob este enfoque, é importante ressaltar que a disposição constitucional citada visa proteger: a) a arrecadação e a disponibilidade da receita de impostos; b) o Orçamento Público "latu sensu" aprovado – ou seja, as diretrizes do PPA, LDO e LOA; c) os critérios e as prioridades estabelecidos pelo Poder Executivo – Órgão responsável constitucionalmente pela administração e gestão do patrimônio público (arts. 84, II e 165 da CF e art. 69, II; 70, VI e 137 da LOM).

d. Sobre o dito "imobilizado", há que se considerar o patrimônio inalienável e afetado ao interesse público (bens de uso comum do povo e de uso especial), os quais por sua natureza jurídica são incompatíveis com a proposta do PL 475/2017;

e. Acerca das despesas elencadas no inciso II do art 2º do PL, ratificamos a preocupação de SUTEM - exposta no item 5 acima - lembrando ainda que o Sr. Vereador incluiu no PL de sua autoria, sem qualquer discriminação, receitas e despesas de capital e de custeio, as quais legalmente possuem tratamento diverso, e orçamentariamente aplicação específica. Acerca da inclusão dos encargos previdenciários, há a vedação do art. 43 §1º da LRF.

Era o que tínhamos a considerar, sob o aspecto legal.

SF/COJUR, em 09 de outubro de 2018.

Adriana Branco Agnese

Procuradora do Município de São Paulo

SF/COJUR

De acordo.

Luiz Fernando Caetano

Coordenador Jurídico

SF/COJUR



Documento assinado eletronicamente por **Adriana Branco Agnese, Procurador do Município**, em 09/10/2018, às 13:32, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Fernando Caetano, Assessor Jurídico**, em 09/10/2018, às 14:10, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.prefeitura.sp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **011666917** e o código CRC **8E31850B**.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA
SF/COJUR - Coordenadoria Jurídica

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

Encaminhamento SF/COJUR Nº 011686238

Processo Eletrônico: 6010.2018/0001464-4

Interessada: Casa Civil e Câmara Municipal

Objeto: PL 475-2017 e Substitutivo

Casa Civil/ATL – Sr.(a) Assessor(a) Chefe

Restituímos o presente, após avaliação técnica e jurídica desta Pasta, consubstanciadas nos pareceres SEI 011593040 , 011565913 , 011293406 e 011666917, os quais acolho por seus próprios fundamentos, manifestando-me contrariamente ao PL 475/2017, seja por sua não conformidade legal, desnecessidade técnica e, no mérito, pela falta de conveniência e oportunidade.

SF/GAB, 09 de outubro de 2018.

Caio Megale

Secretário Municipal da Fazenda



Documento assinado eletronicamente por **Caio Megale, Secretário**, em 09/10/2018, às 17:28, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.prefeitura.sp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **011686238** e o código CRC **5F637C9E**.