

INTERESSADO: SECRETARIA DE FINANÇAS E DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO - SF

ASSUNTO : Apontamentos do Tribunal de Contas a respeito da necessidade de discriminação dos precatórios referentes ao IPREM e SFMSP pagos pelo Município, nos termos do regime especial criado pela EC nº 62/2009. Subrogação do Município como credor das entidades da Administração indireta. Proposta de remissão dos valores pretéritos e dispensa de ressarcimento, pelas entidades, dos precatórios quitados pelo Município. Impossibilidade de utilização da via proposta (decreto). Proposta não recomendável, no mérito, ante possíveis conseqüências adversas.

Informação nº 838/2016 – PGM.AJC

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Assessoria Jurídico-Consultiva
Senhor Procurador Assessor Chefe

O presente iniciou-se em razão de alguns apontamentos feitos pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo em auditoria destinada a avaliar o pagamento dos precatórios pelo Município. Conforme o relatório de fls. 10/21, os auditores questionaram o fato de que, a partir de 2015 (quando regra do TJSP passou a determinar o depósito de um valor mensal fixo pelo Município para quitação do estoque de precatórios), a Prefeitura deixou de divulgar o montante destinado ao pagamento dos precatórios do IPREM e do SFMSP – autarquias municipais –, o que impede a identificação de uma base contábil para o lançamento do débito perante o Município (v. fls. 14/15 e item 4.4.1 de fls. 20).

O Departamento de Contadoria do Tesouro Municipal informou, cf. fls. 34, que a partir do momento em que passou a ser feito um único depósito mensal, de valor fixo, pelo Município, para o pagamento dos precatórios da Administração direta e indireta (a partir de 2015), ficou prejudicada a segregação dos pagamentos de acordo com a entidade. Às fls.

CLAUDIA IOANNOU A. DE SOUZA
AGPP - RF 647.074.2
PGM-AJC

Folha de informação nº 61

do Memo SF/SUTEM/DECON-G nº 64/2016 (TID.15325665)

em 19/09/2016

CLAUDIA IOANNOU A. DE SOUZA
ACPP - RF 647.074.2
PGM-AJK

38, informou que inexistente ato normativo regulamentando o ressarcimento, ao Tesouro, das despesas referentes ao pagamento dos precatórios das entidades municipais em questão, acrescentando que há precedentes de dispensa de ressarcimento.

Nestes termos, foi encartada minuta de decreto às fls. 46 prevendo a remissão dos débitos do IPREM e do SFMSP para com o Município, derivados dos pagamentos com precatórios, “no limite da diferença entre o saldo devido por estas entidades autárquicas à Prefeitura de São Paulo e os saldos eventualmente credores destas autarquias contra a Prefeitura” (art. 1º). O art. 2º da minuta, por sua vez, dispensa as entidades de ressarcir o Tesouro em decorrência do pagamento dos precatórios. Presumimos que, enquanto a regra do art. 1º volta-se à disciplina dos créditos passados, a do art. 2º regulamenta os créditos futuros. Segundo a manifestação da Secretaria do Tesouro de fls. 47/50, a Prefeitura, ao pagar os débitos das autarquias, investe-se na condição de credor destas com relação aos valores pagos. Porém, por se tratar de entidades dependentes, o Tesouro destina recursos orçamentários a elas, de forma que, ao final, é o próprio Município que paga tais débitos para com ele próprio. Por tal razão – esclarece – sugeriu-se a remissão dos créditos municipais e a desoneração do ressarcimento à Municipalidade. Em seguida, o expediente foi encaminhado à d. assessoria jurídica da pasta para manifestação.

No parecer de fls. 54/58, SF/ASJUR entendeu que seria possível a remissão dos créditos via decreto municipal (considerando que é possível, nos termos da Lei Orçamentária de 2016, de nº 16.334, o remanejamento de recursos para entidades da Administração indireta via decreto), uma vez que se trata de mera operação contábil, sem repercussão efetiva econômica. No caso da desoneração futura, recomendou-se que seja prevista autorização na próxima lei orçamentária.

É o relato do necessário.

A primeira questão refere-se à quantificação do montante daquilo que foi pago pelo Município para pagamento dos precatórios das autarquias municipais citadas – que foi a questão suscitada pelo TCM. Pelo que

do Memo SF/SUTEM/DECON-G nº 64/2016 (TID 15325665)

Folha de informação nº 62

em 19/09/2016

CLAUDIA IOANNOU A. DE SOUZA
AGPP - RF 647.074.2
PGM-AJC

depreendemos da instrução processual, as autarquias controlam mensalmente as suas dívidas (decorrentes de precatórios) que são quitadas (v. informação às fls. 5), de forma que, por consequência, seria possível a quantificação exata do crédito que o Município teria em face destas. Por outro lado, no momento anterior, do repasse dos recursos pelo Município ao Tribunal de Justiça, por se tratar de um valor fixo que engloba as dívidas judiciais do Município e das entidades, não seria viável a segregação por pessoa jurídica devedora (cf. informação de fls. 34), como sugerido no relatório do Tribunal de Contas. Confirmada tal informação, referida circunstância deve ser esclarecida ao Tribunal de Contas, sugerindo-se que a divulgação do valor do montante *a priori* destinado ao pagamento dos precatórios das autarquias seja substituída pela divulgação *a posteriori* do quanto do valor repassado foi efetivamente utilizado para pagamento das dívidas de cada uma das autarquias.

A segunda questão refere-se à assunção, pelo Município, da posição de credor com relação aos pagamentos das dívidas judiciais das autarquias, e de como se lidará com tal situação com relação aos créditos passados e vindouros. Conforme ventilado por SF, trata-se de autarquias que dependem do repasse de recursos orçamentários, de forma que eventual dívida delas para com o Tesouro será eventualmente quitada com recursos repassados pelo próprio Tesouro. Daí a proposta de decreto para a remissão dos débitos passados e exoneração do pagamento quanto aos débitos futuros.

A Constituição da República, no art. 150, §6^o, exige lei específica para a remissão de débitos tributários. Porém, como aqui não tratamos de créditos com tal natureza, o dispositivo é inaplicável. Também por não se tratar de destinação de recursos públicos para o setor privado, não se aplica o art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (LC nº 101/2000)², o qual também exige lei específica.

¹ § 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g

² Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou débitos de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais

CLAUDIA IOANNOU A. DE SOUZA
AGPP - RF 647.074.2
PGM-AJF

De fato, o repasse de recursos a autarquias e entidades da administração indireta comumente se faz 'apenas' mediante previsão orçamentária, que o autoriza, independentemente de previsão em lei específica. Assim, sob esta perspectiva, não faria sentido que eventual remissão de débitos dependesse de uma lei especial. Nada obstante, cremos que a pretendida remissão (assim como a exoneração futura de pagamento) pela via de decreto encontra outros óbices.

Primeiro, a remissão e exoneração de pagamento desejadas não se compatibilizam com a transparência orçamentária e podem eventualmente mascarar a real situação financeira das autarquias e o montante do aporte, pelo Município, necessário para a sua manutenção – o que é especialmente relevante no caso da autarquia previdenciária, considerando a meta de equilíbrio atuarial, nos termos da Lei federal nº 9.717/98.

Expliquemo-nos: se a autarquia possui um débito, ela deve lançar contabilmente tal débito. Se o débito deixa de existir, porque o credor a perdoa ou porque a exonera do pagamento, ela dá baixa contábil nele. Fosse o credor um ente privado, não haveria qualquer problema. Sendo o Tesouro, a operação tem relevância para outros fins, pois tem como consequência eliminar fictamente uma transferência orçamentária. Se a entidade lançasse contabilmente o débito, o Município, a princípio, teria que prever no orçamento um montante maior de repasse à entidade para cobertura desse débito. Se, entretanto, o Município assume inteiramente a obrigação de pagar os precatórios da entidade, bem como os créditos passados decorrentes do pagamento, a entidade não mais os lançará como débitos seus, e o repasse à entidade será menor. A entidade, assim, torna-se menos 'custosa' para o Município. Uma previdência deficitária poderia, inclusive, tornar-se superavitária.

O orçamento, entretanto, não depende apenas da vontade do Executivo, afinal ele é um instrumento de planejamento e de controle do Executivo pelo Legislativo – que deve aprová-lo – e pela sociedade em geral. Convém, assim, que seja o mais transparente. Embora a assunção destas obrigações pelo Município não implique no seu desaparecimento do orçamento como um todo – afinal ela apenas migrará para o orçamento da Administração direta –, ela mascara a real situação financeira da entidade e do real volume de

Folha de informação nº 64

do Memo SF/SUTEM/DECON-G nº 64/2016 (TID 15325665)

em 19/09/2016

repasses que seriam necessários para a manutenção do equilíbrio financeiro da entidade para a execução das suas competências institucionais. Em última instância, o Executivo estaria contornando a necessidade de previsão orçamentária dos repasses necessários ao custeio das entidades, bem como a necessidade de aprovação legislativa dos mesmos.

Assim, ainda que economicamente o resultado da operação pretendida seja nulo, por não trazer qualquer prejuízo econômico ao Município, financeiramente e contabilmente a operação é relevante.

Ademais, a exoneração do pagamento dos precatórios pelas autarquias poderá produzir consequências adversas deletérias ao interesse público. Na medida em que as dívidas da entidade serão assumidas pelo Tesouro desde que se tornem dívidas reconhecidas judicialmente, naturalmente as entidades tenderão a adiar ou não pagar as suas obrigações, ou ser mais restritivas quanto ao pagamento – pois, uma vez ajuizada ação, eventual reconhecimento do direito de terceiros pelo Judiciário acarretará na transferência da responsabilidade pelo seu pagamento da autarquia para a Administração direta. Estar-se-ia, neste caso, premiando a má-gestão de recursos públicos, eis que o não pagamento de obrigações devidas é deletéria à sociedade e aos cofres municipais.

Em segundo lugar, embora nem a Constituição, nem a LRF, exijam diretamente lei específica para a remissão ou exoneração pretendidas, a necessidade de intervenção legislativa se deve a outro fator. Na medida em que é criada uma entidade da Administração indireta, ela passa a assumir as atribuições que lhe são legalmente conferidas³. Não se trata de uma mera faculdade: ela tem o poder e o dever de executá-las. Se a Administração direta passa a arcar com dívidas de valor da entidade, o Tesouro estará assumindo obrigações que, por lei, deveriam ser custeadas pela entidade (por se enquadrarem dentre as suas atribuições). Parece claro, assim, que a operação depende de outra lei, alterando as responsabilidades da entidade e repassando parte delas para a Administração direta. Havendo disposição legislativa neste

³ No caso do IPREM, por exemplo, dispõe o art. 6º da Lei municipal nº 13.973/05: “O Instituto de Previdência Municipal de São Paulo – IPREM passa a ser o único órgão gestor das aposentadorias e pensões, responsável pelo processamento dos dados e pagamento de aposentadorias devidas pelo Município”.

Folha de informação nº 65
em 19/09/2016

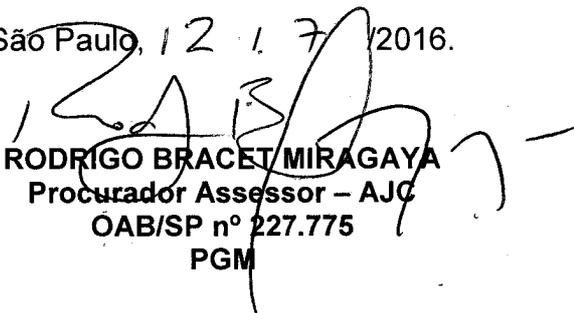
do Memo SF/SUTEM/DECON-G nº 64/2016 (TID 15325665)

sentido, tampouco existiria o óbice mencionado em primeiro lugar, eis que as competências da entidade seriam reconfiguradas, e eventual necessidade de transferência orçamentária menor se deveria à redução das suas obrigações e respectivo aumento das obrigações legais da Administração direta. Permaneceria, entretanto, a necessidade de avaliar cuidadosamente o seu mérito, considerando o apontamento feito no parágrafo anterior.

Nossa conclusão no sentido da impossibilidade de realização da remissão e exoneração de pagamento por decreto não torna imprescindível que haja efetivamente uma transferência bancária pelo Município à entidade e um posterior reembolso, por meio de outra transferência bancária, da entidade ao Município. Poderá haver uma compensação contábil dos valores, sem a necessidade de efetiva transferência de recursos, caso se avalie que esta importará em dispêndio de recursos extras (na hipótese, por exemplo, de recriação da CPMF). Porém, nesta hipótese, veja-se que a dívida continua sendo da entidade, e há uma previsão orçamentária prévia da transferência de recursos do Município à entidade. Cumprida todas as etapas internas para que tal transferência se efetive, o valor referente ao reembolso ao Município pode ser retido, dando-se quitação à entidade quanto a tal obrigação para com o Município.

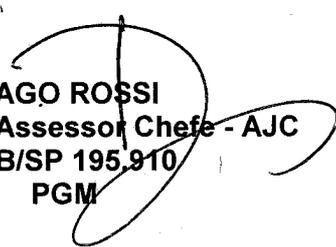
É como entendemos, *sub censura*.

São Paulo, 12.1.7 2016.


RODRIGO BRACET MIRAGAYA
Procurador Assessor - AJC
OAB/SP nº 227.775
PGM

De acordo.

São Paulo, 12/09/2016.


TIAGO ROSSI
Procurador Assessor Chefe - AJC
OAB/SP 195.910
PGM

Folha de informação nº 66

do Memo SF/SUTEM/DECON-G nº 64/2016 (TID 15325665)

em 19 / 09 / 2016

INTERESSADO: SECRETARIA DE FINANÇAS E DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO - SF

C
CLAUDIA IOANNOVA DE SOUZA
AGPP - RF 847 074.2
PGM-AJC

ASSUNTO : Apontamentos do Tribunal de Contas a respeito da necessidade de discriminação dos precatórios referentes ao IPREM e SFMSP pagos pelo Município, nos termos do regime especial criado pela EC nº 62/2009. Subrogação do Município como credor das entidades da Administração indireta. Proposta de remissão dos valores pretéritos e dispensa de ressarcimento, pelas entidades, dos precatórios quitados pelo Município. Impossibilidade de utilização da via proposta (decreto). Proposta não recomendável, no mérito, ante possíveis conseqüências adversas.

Cont. da Informação nº 838/2016 – PGM.AJC

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Senhor Procurador Geral

Encaminho estes autos a Vossa Excelência, com a manifestação da Assessoria Jurídico-Consultiva desta Coordenadoria Geral, que acompanho, no sentido de que (1) depende de previsão legal a remissão dos débitos e exoneração de pagamento, pelo IPREM e SFMSP, das dívidas havidas para com o Município de São Paulo, decorrentes do pagamento, por este, dos precatórios das referidas entidades; (2) no mérito, a proposta não se revela recomendável, por induzir a comportamentos potencialmente desidiosos pelas entidades beneficiadas; (3) tais conclusões não obstam a eventual compensação contábil entre os créditos e débitos, tornando prescindível a efetiva transferência dos recursos.

São Paulo, 19 / 09 / 2016.


ANTÔNIO CARLOS CINTRA DO AMARAL FILHO
COORDENADOR GERAL DO CONSULTIVO
OAB/SP 162.363
PGM

Folha de informação nº 67

do Memo SF/SUTEM/DECON-G nº 64/2016 (TID 15325665)

em 19/09/2016

INTERESSADO: SECRETARIA DE FINANÇAS E DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO - SF

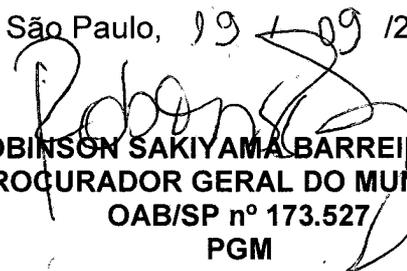
ASSUNTO : Apontamentos do Tribunal de Contas a respeito da necessidade de discriminação dos precatórios referentes ao IPREM e SFMSP pagos pelo Município, nos termos do regime especial criado pela EC nº 62/2009. Subrogação do Município como credor das entidades da Administração indireta. Proposta de remissão dos valores pretéritos e dispensa de ressarcimento, pelas entidades, dos precatórios quitados pelo Município. Impossibilidade de utilização da via proposta (decreto). Proposta não recomendável, no mérito, ante possíveis conseqüências adversas.

Cont. da Informação nº 838/2016 – PGM.AJC

SECRETARIA DE FINANÇAS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
Senhor Secretário

Encaminho estes autos a Vossa Excelência, com a manifestação da Coordenadoria Geral do Consultivo desta Procuradoria Geral do Município, que acolho, no sentido de que (1) depende de previsão legal a remissão dos débitos e exoneração de pagamento, pelo IPREM e SFMSP, das dívidas havidas para com o Município de São Paulo, decorrentes do pagamento, por este, dos precatórios das referidas entidades; (2) no mérito, a proposta não se revela recomendável, por induzir a comportamentos potencialmente desidiosos pelas entidades beneficiadas; (3) tais conclusões não obstam a eventual compensação contábil entre os créditos e débitos, tornando prescindível a efetiva transferência dos recursos.

São Paulo, 19/09/2016.


ROBINSON SAKIYAMA BARREIRINHAS
PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO
OAB/SP nº 173.527
PGM

RBM

Pagamento dos precatórios do IPREM e SFMSP pelo MSP – proposta de remissão dos débitos pelo MSP e exoneração do seu pagamento por Decreto TID 15325665

CLAUDIA IOANNOU DE SOUZA
AGPP - RF 647.074.2
PGM-AJC