



## CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 3388/2024

DATA ENTRADA: 07 de novembro de 2024

PROJETO DE LEI nº 9.997/2024

**Ementa:** Autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito, com a CAIXA ECONÔMICA FEDERAL com ou sem a Garantia da União, e dá outras providências.

### 1. Relatório

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis e a Comissão de Finanças e Orçamento, sobre o Projeto de Lei nº 9.997, de Autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito, com a CAIXA ECONÔMICA FEDERAL com ou sem a Garantia da União, e dá outras providências.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno.

Segundo a justificativa anexa ao presente. *“Submeto a apreciação dessa Casa Legislativa, por intermédio de Vossa Excelência, o incluso Projeto de Lei que Autoriza o Poder Executivo Municipal a contratar operação de crédito (FINISA) junto a Caixa Econômica Federal, a oferecer garantias e dá outras providências. A Constituição Federal, em seu art. 182, preconiza ser dever do Poder Público municipal fazer valer a política de desenvolvimento urbano, com a finalidade de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais e garantir o bem estar da população circunscrita em seu território. O investimento em infraestrutura e uma ação do governo que trará inúmeros benefícios para população, com novos investimentos que criam um ambiente apropriado para atração de novas empresas, empregos e conseqüentemente aumento de receita para o município. Neste contexto, o Financiamento a Infraestrutura e ao Saneamento - FINISA, oriundo de empréstimo realizado através da Caixa Econômica Federal, se justifica pela necessidade de expansão urbana e rural, bem como conservação, manutenção e*

*implantação de infraestrutura no município de Caruaru, pavimentação de vias e acessos, calcamento, construção e reforma de parques e praças, drenagem, saneamento, em consonância com as diretrizes gerais do Governo Municipal, Plano de Governo e legislação vigente, assegurando a supremacia do interesse público social. Por essas razões, e por se tratar de matéria de grande relevo social, submetemos o presente Projeto de Lei para apreciação dos senhores Vereadores com a certeza de que Vossas Senhorias terão condições de analisar a importância desta iniciativa.”*

**É o relatório.**

**Passo a opinar.**

## **2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.**

*Ab initio*, impende salientar que **a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes**, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos ser utilizada ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-a adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno desta Casa Legislativa, dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos

**Art. 273** – A Consultoria Jurídica Legislativa acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, apoio legislativo nas audiências públicas, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os

requerimentos apresentados por quaisquer órgãos/departamentos da Câmara. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

**Art. 274** – As deliberações das Comissões serão assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

**Art. 91** – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário **sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas**



### **Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.**

**Art. 133** – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa, não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

### **3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E COMPETÊNCIA.**

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer

o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se a justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade.



O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local, não restando dúvidas de que o objeto – autorização para contratar operação de crédito – não repercute na seara de competência da União.

#### 4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, *in caso*, a votação nominal e por maioria qualificada de dois terços, nos termos do art. 115, §3º do Regimento Interno c/c art. 107, inciso II, verbis:

Art. 36 - São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo as leis que disponham sobre:  
(...) **VI – Matéria financeira de qualquer natureza**, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos.

(...) § 2º - As leis de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, que envolvam matéria financeira de qualquer natureza, assim como alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso e concessão de serviços públicos exigem, para a sua aprovação, **o voto favorável de dois terços (2/3) dos membros da Câmara;**

Art. 107 – (...)

II – **nominal**, nas proposições de projeto de lei de autoria do Prefeito, da Mesa Diretora, de um ou mais Vereadores, ou das Comissões Permanentes e Especiais, projetos de lei de iniciativa popular, projetos de emenda organizacional, nas verificações de votação simbólica, na apreciação de veto, por solicitação de qualquer vereador, nos processos de cassação de mandato, julgamento dos processos de apuração de responsabilidade e de falta de decoro parlamentar. (alterado pela Resolução nº 598/2017)

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal.

#### 5. MÉRITO



Este Projeto de Lei autoriza o Poder Executivo de Caruaru a contratar uma operação de crédito junto à Caixa Econômica Federal, no valor de até R\$ 75 milhões, dentro do Programa FINISA (Financiamento para Infraestrutura e Saneamento), para investimentos em infraestrutura no município. A operação de crédito poderá ser contratada com ou sem garantia da União. Caso seja com garantia, o município poderá vincular receitas previstas no artigo 167, §4º da Constituição Federal como contragarantia. Se a operação for sem garantia da União, poderão ser utilizadas receitas previstas no artigo 159, inciso I, alíneas "b", "d", "e" e "f" da Constituição Federal, além de outros recursos e garantias admitidos em direito. Os recursos obtidos com a operação deverão ser registrados como receita no orçamento ou em créditos adicionais, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal. O Projeto também autoriza a abertura de créditos adicionais para o pagamento das obrigações decorrentes dessa operação de crédito.

A iniciativa da chefe do executivo municipal é de extrema importância, visto que tal projeto tem o fim de aplacar as necessidades de expansão urbana e rural, bem como conservação, manutenção e implantação de infraestrutura no município de Caruaru, pavimentação de vias e acessos, calçamento, construção e reforma de parques e praças, em consonância com as diretrizes gerais do Governo Municipal, Plano de Governo e legislação vigente, assegurando a supremacia do interesse público social.

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a contratar operação de crédito junto à CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, até o valor de R\$ 75.000.000,00 (setenta e cinco milhões de reais) no âmbito do Programa FINISA – Financiamento para Infraestrutura e Saneamento, no município de Caruaru, destinado a investimentos em infraestrutura, observada a legislação vigente, em especial as disposições da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

É importante observar que o Projeto de Lei sob análise não contém qualquer vício de ordem formal, seja de iniciativa ou procedimental, uma vez que a Lei Orgânica do Município admite que a iniciativa das leis cabe também ao Poder Executivo, bem como estabelece a competência material e legislativa do Município de realizar operações de créditos.

O artigo 167, III da CF/88 permite a realização de empréstimos ou operações de crédito,



DESDE QUE estas operações não excedam o montante de despesas de capital do ente federativo, o que ocorre no presente projeto de lei.

A competência do Município para dispor sobre essa matéria encontra-se subordinada às disposições da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e às resoluções n.º 40 e n.º 43, ambas do Senado Federal, a quem compete, de conformidade com o disposto no art. 52, incisos VII e VIII, da Constituição Federal, dispor sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas as concessões de garantias, seus limites e condições de autorização.



Tal como feito quando da análise da Lei Municipal nº 6.015/2018, acerca da contratação de operações de crédito, adotou-se o atendimento das seguintes condições:

- A. existência de prévia e expressa autorização para contratação no texto de lei específica;
- B. inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação; observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal;
- C. consideração do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição Federal que veda as operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, salvo as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

O empréstimo público é medida revestida de regularidade e legalidade, visto que suplementa a necessidade de momento das finanças públicas. A Lei de Responsabilidade Fiscal permite aos entes públicos a indicação de garantia nas operações de crédito. Pois a garantia é o compromisso para o adimplemento da obrigação contratual assumida pelo ente.

Além do mais, o Tribunal Regional Federal, analisando a Remessa Necessária Cível Nº 5001774-34.2020.4.04.7112/RS, decidiu o seguinte:

Processo 5001774-34.2020.4.04.7112 RS 5001774-  
34.2020.4.04.7112 Órgão Julgador QUARTA TURMA  
Julgamento 6 de Junho de 2021  
Relator: RICARDO TEIXEIRA DO VALLE PEREIRA

Trata-se de ação popular movida por ANDRÉ TADEU DA MOTA FLORÊNCIO em face do MUNICÍPIO DE CANOAS/RS, e da CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - CEF, objetivando a declaração de nulidade do Contrato de Financiamento nº 0521827-22, proveniente da Lei Municipal nº 6.243/2019, bem como a declaração incidental de inconstitucionalidade material da citada lei, que autorizou o Município de Canoas a contratar operação de crédito com a Caixa Econômica Federal, vinculando como garantia receitas futuras de impostos. Relata que a Lei Municipal nº 6.243, de 14 de março de 2019, encontra-se eivada de vício insanável de inconstitucionalidade material, porquanto autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito junto à Caixa Econômica Federal mediante vinculação de receitas futuras de impostos, sobretudo as oriundas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Fundo de Participação dos Estados (FPE), como garantia da operação, o que viola a norma inserta no art. 167, inciso IV, da Constituição Federal. Em razão da lei, os Réus firmaram o Contrato de Empréstimo FINISA nº 0521827-22, no valor de R\$ 84.191.766,36, o qual previu a vinculação de receitas de impostos municipais como garantia, em contrariedade à ordem constitucional. Requereu a concessão de liminar para suspender os efeitos do contrato, que foi assinado em 05/08/2019, já tendo havido o repasse de cerca de R\$ 26.800.000,00 para obras de infraestrutura e saneamento no Município. Sentenciando o feito, o MM. Juízo a quo julgou improcedentes os pedidos e, entendendo inexistir prova de litigância de má-fé, deixou de condenar o Autor em custas e honorários advocatícios, nos termos do artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal. Vindo o processo a esta Corte, por força de remessa oficial, o Ministério Público Federal opinou pelo seu desprovimento. Esta a summa. Passo a decidir. Ao examinar o feito, o Juiz Federal FELIPE VEIT LEAL proferiu decisão nos seguintes termos: (...) 2. Fundamentação: 2.1. Preliminares: As preliminares arguidas pelo Município de Canoas não merecem prosperar. A alegação de ausência dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, em face da não comprovação de ato ilegal ou lesivo ao patrimônio público é questão que diz respeito ao próprio mérito, sendo imprescindível a análise das provas carreadas aos autos para verificar se o contrato impugnado realmente causou lesão ao erário. O Demandante expôs os fatos e os respectivos fundamentos jurídicos pelos quais entende que o contrato impugnado causou lesão ao erário, estando atendidos os requisitos da petição inicial previstos no art. 319 do CPC. No que tange à alegação de inadequação da via eleita, reporto-me aos fundamentos lançados na decisão que indeferiu o pedido liminar (evento 17), reconhecendo a ação popular como meio processual adequado para impugnar o contrato indicado na Inicial. 2.2. Mérito: A ação popular está prevista no artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal, que assim dispõe: LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência; Ao regulamentar o dispositivo constitucional, a Lei n.º 4.717/1965, que foi recepcionada pela Carta de 1988, previu as hipóteses de cabimento da ação popular: Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista, de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos. (...) Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de: a) incompetência; b) vício de forma; c) ilegalidade do objeto; d) inexistência dos motivos; e) desvio de finalidade. Parágrafo único. Para

a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas: a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou; b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato; c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo; d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido; e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência. Art. 3º Os atos lesivos ao patrimônio das pessoas de direito público ou privado, ou das entidades mencionadas no art. 1º, cujos vícios não se compreendam nas especificações do artigo anterior, serão anuláveis, segundo as prescrições legais, enquanto compatíveis com a natureza deles. Art. 4º São também nulos os seguintes atos ou contratos, praticados ou celebrados por quaisquer das pessoas ou entidades referidas no art. 1º. I - A admissão ao serviço público remunerado, com desobediência, quanto às condições de habilitação, das normas legais, regulamentares ou constantes de instruções gerais. II - A operação bancária ou de crédito real, quando: a) for realizada com desobediência a normas legais, regulamentares, estatutárias, regimentais ou internas; b) o valor real do bem dado em hipoteca ou penhor for inferior ao constante de escritura, contrato ou avaliação. (...) Assim, para que possa haver condenação nas sanções da aludida Lei 4.717/65, deve restar comprovada a prática de atos lesivos ao patrimônio de quaisquer das entidades mencionadas no artigo 1º da legislação em comento, e que se enquadrem nos casos previstos no artigo 2º. Busca a Parte Autora, em síntese, a declaração de nulidade do Contrato de Empréstimo FINISA nº 0521827-22, no valor de R\$ 84.191.766,36 (oitenta e quatro milhões, cento e noventa e um mil, setecentos e sessenta e seis reais e trinta e seis centavos), firmado entre o Município de Canoas e a CAIXA, sob o argumento de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 6.243/2019, a qual, no artigo 2º, autorizou o Poder Executivo Municipal a contratar operação de crédito junto à Instituição Financeira, oferecendo como garantia receitas futuras de impostos, sobretudo as oriundas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Fundo de Participação dos Estados (FPE), o que o Autor considera afronta à norma inserta no art. 167, inciso IV, da Constituição Federal, violando o princípio da não afetação das receitas tributárias. Alega que a operação financeira viola o disposto no art. 167, IV, da Constituição Federal, uma vez que não conta com o aval da União e não se trata de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO), situações abarcadas pelas exceções previstas no texto constitucional e que autorizam a vinculação de receitas de impostos como garantia. Dispõe o aludido art. 167, IV e § 4º, da CF/88: Art. 167. São vedados: (...) IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) (...) § 4º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993) (...) A norma veicula o princípio orçamentário da não afetação da receita de impostos, o qual veda que as receitas dessa espécie tributária sejam vinculadas a órgão, fundo ou despesa. Além de serem tributos não vinculados a uma atividade estatal específica, os impostos também são tributos de arrecadação não vinculada, destinando-se sua receita ao financiamento dos serviços públicos universais. Por

isso, diz-se que os impostos são tributos cujo fundamento é a solidariedade social, vez que suas receitas, não se destinando à contraprestação por serviços específicos, devem ser utilizadas em benefício de toda a sociedade. Contudo, estão previstas exceções ao princípio da não afetação no próprio texto do art. 167, IV, e § 4º, que compreendem (I) a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde; (II) a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino; (III) a destinação de recursos para realização de atividades da administração tributária; (IV) a prestação de garantia às operações de crédito por antecipação de receita; (V) as transferências obrigatórias a que se referem os artigos 158 e 159 da Constituição; e (VI) a vinculação da receita de impostos para a prestação de garantia ou contragarantia à União ou para o pagamento de débitos para com ela. Dito isso, cumpre analisar o teor do dispositivo da lei municipal impugnado, e a cláusula contratual tida por ilegal A Lei Municipal nº 6.243, de 14 de março de 2019, autorizou o Poder Executivo do Município de Canoas a contratar operação de crédito com a Caixa Econômica Federal, no âmbito do Programa FINISA, para realização de diversas obras de interesse público (evento 1, ANEXOSPET12): O art. 2º estipulou a forma da garantia a ser dada pelo Município para viabilizar a operação: As receitas de Quotas de Participação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços - ICMS e Quotas do Fundo de Participação dos Municípios - FPM efetivamente foram dadas como garantia da operação de crédito para o caso de inadimplemento ou vencimento antecipado da dívida, conforme o teor da Cláusula Décima Quinta do contrato (evento 11, CONTR5): Embora ponderáveis os argumentos da Parte Autora, entendo que não há inconstitucionalidade no art. 2º da lei municipal, como também não há ilegalidade na cláusula contratual acima colacionada. Recentemente, a questão foi analisada pelo TRF da 4ª Região em agravo de instrumento interposto pela CAIXA (Processo nº 5041408-33.2020.4.04.0000), no qual foi deferido pedido de efeito suspensivo à decisão do Juízo a quo. Transcrevo excerto da decisão monocrática proferida pela Relatora, Desembargadora Federal Marga Inge Barth Tessler, cujos fundamentos adoto como parte das razões de decidir: O art. 167, inc. IV, da Constituição da República de 1988 veda, de forma geral, a vinculação de receitas de impostos a órgão, fundo ou despesa, porém com ressalvas: Art. 167. São vedados: (...) IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) Os arts. 158 e 159, citados dentre as mencionadas ressalvas, tratam justamente das cotas de participação nos impostos da União e dos Estados que pertencem aos Municípios (incluindo cotas do ICMS e o Fundo de Participação dos Municípios): Art. 158. Pertencem aos Municípios: (...) IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios: I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal. Art. 159. A União entregará: (Vide Emenda Constitucional nº 55, de 2007) I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 84, de 2014) (...) b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

Extrai-se, portanto, que a Constituição de 1988 expressamente permite aos Municípios a vinculação de receita proveniente da repartição constitucional de impostos - notadamente as cotas do ICMS e do FPM -, já que não são receitas oriundas da sua competência tributária, mas sim de percentuais incidentes sobre o produto da arrecadação de impostos federais e estaduais transferidos aos Municípios. Não há de se confundir também com a vedação de que trata o art. 160 da Constituição, que assim dispõe: Art. 160. É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos. Parágrafo único. A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000) I - ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000) II - ao cumprimento do disposto no art. 198, § 2º, incisos II e III. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000) A vedação de que trata o referido artigo visa a evitar que a União ou o Estado possam unilateralmente reter ou restringir, por qualquer forma, a entrega ou a utilização dos recursos repassados. Nada obsta, no entanto, que o próprio Município, disponha desses recursos. No mesmo sentido a seguinte decisão do Supremo Tribunal Federal: RECURSO EXTRAORDINÁRIO - MOLDURA FÁTICA. Na apreciação do enquadramento do recurso extraordinário em um dos permissivos constitucionais, parte-se da moldura fática delineada pela Corte de origem. Impossível é pretender substituí-la para, a partir de fundamentos diversos, chegar-se a conclusão sobre o desrespeito a dispositivo da Lei Básica Federal. CONDENAÇÃO JUDICIAL - ACORDO - PARCELAMENTO. Em se tratando de acordo relativo a parcelamento de débito previsto em sentença judicial, possível é a dispensa do precatório uma vez não ocorrida a preterição. ACORDO - DÉBITO - ICMS - PARTICIPAÇÃO DO MUNICÍPIO. Inexiste ofensa ao inciso IV do artigo 167 da Constituição Federal, no que utilizado o produto da participação do município no ICMS para liquidação de débito. A vinculação vedada pelo Texto Constitucional está ligada a tributos próprios. (RE nº 184116, Relator (a): Min. Marco Aurélio, Segunda Turma, julgado em 07/11/2000, DJ 16-02-2001 PP-00139 EMENT VOL-02019-02 PP-00419). Sublinho que em abril/2018, a Advocacia-Geral da União (AGU), após receber consulta da Caixa Econômica Federal, emitiu parecer, com caráter vinculante para toda a administração pública federal, consolidando o entendimento de que Estados e Municípios podem utilizar os recursos que recebem dos respectivos fundos de participação como garantia em operações de crédito celebradas com instituições financeiras federais, com base nos dispositivos constitucionais acima referidos e no entendimento jurisprudencial sobre o tema. (<http://www.agu.gov.br/noticia/parecer-confirma-utilizacao-de-fundos-como-garantia-em-emprestimo-com-bancos-publicos--655207>) Posteriormente, o TCU, no acórdão nº 2435/2019 (TC 005.2018-7), de 09/10/2019, da lavra do Min. Raimundo Carreiro, decidiu: (...) 23. O primeiro argumento a sustentar minha convicção é a exegese do art. 167, inciso IV e § 4º da Constituição Federal esposada de forma coincidente pelo auditor responsável pela instrução do feito, pelo respectivo diretor, pela Advocacia-Geral da União (AGU), pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) e pela Caixa Econômica Federal (Caixa), com base em precedentes do Supremo Tribunal Federal e de outros órgãos do Poder Judiciário, bem como nas justificativas que embasaram a proposição da PEC 48/1991, conforme já assinalado. 24. Segundo amplamente explanado na parte inicial deste Voto, há fartos argumentos a demonstrar que os recursos do FPE e do FPM, após transferidos aos entes federativos, no procedimento de repartição de receitas tributárias, passam a ser considerados como receitas próprias, não se subsumindo à regra geral de não-afetação de

**impostos inserta no art. 167, inciso IV, da Lei Maior. 25. É precisamente o fato de os recursos do FPE e do FPM serem receitas próprias que impede a conclusão absoluta e incondicional, obtida a contrário senso, de que a exceção prevista no § 4º do mesmo artigo constitucional (possibilidade de vinculação de receitas de impostos e de repartição de receitas tributárias para "prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta") implicaria a proibição de todas as demais hipóteses de vinculação de receitas do FPE e do FPM como garantia a empréstimos.** (...) 28. Essa conclusão é reforçada pela tese firmada na jurisprudência do STF e abraçada por outros órgãos do nosso Poder Judiciário, segundo a qual a regra geral de vedação posta no inciso IV do art. 167 da Lei Maior incide apenas sobre as receitas de impostos de competência própria. Tal dicção restou bem assente no julgamento do RE 184.116 (Relator: Min. Marco Aurélio; julgamento: 07/11/2000, Segunda Turma; DJ16/02/2001), confirmado nos REs 460.34511, 632.59612 e 626.53213, com a seguinte ementa: ACORDO - DÉBITO - ICMS - PARTICIPAÇÃO DO MUNICÍPIO. Inexiste ofensa ao inciso IV do artigo 167 da Constituição Federal, no que utilizado o produto da participação do município no ICMS para liquidação de débito. A vinculação vedada pelo Texto Constitucional está ligada a tributos próprios. (...) 56. Com essas considerações, perfilho com o Revisor, para considerar parcialmente procedente a Representação, apenas quanto à necessidade de acompanhamento dos riscos inerentes ao possível impacto fiscal do conjunto de operações de crédito lastreadas com recursos do FPE e do FPM, rejeitando a tese de inconstitucionalidade do procedimento. Conforme bem pontuado na decisão citada, e em consonância com a decisão proferida no evento 17, o art. 167, IV, da Constituição Federal veda, de forma geral, a vinculação de receitas de impostos a órgão, fundo ou despesa, mas ressalva as cotas de participação dos Municípios nos impostos da União e dos Estados, o que inclui as quotas do ICMS e do Fundo de Participação dos Municípios (arts. 158 e 159 da CF/88). Ou seja, o que a Constituição proíbe é a vinculação da receita de impostos de competência tributária própria dos Municípios, permitindo expressamente, por outro lado, a vinculação de receitas provenientes da repartição constitucional de impostos de competência dos demais Entes Federativos (o que abrange as quotas do ICMS e do FPM), entre outras situações igualmente permissivas. Diversamente do que defendido pelo Autor na manifestação do evento 55, a vinculação da receita de impostos para prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, para prestação de garantia ou contragarantia à União e o pagamento de débitos para com ela, são também exceções à regra geral da não vinculação da receita de impostos, que não excluem a possibilidade de vinculação das receitas oriundas da repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159 do texto constitucional, configurando exceções autônomas em relação à que ora é examinada. O art. 167, IV, é muito claro nesse sentido: Art. 167. São vedados: (...) IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) Ademais, a leitura atenta do dispositivo impugnado da lei municipal mostra que, na verdade, ele não estabelece a vinculação das receitas de Quotas de Participação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços - ICMS; e das receitas de Quotas do Fundo de Participação dos Municípios - FPM. Apenas autoriza o Executivo Municipal a utilizar a receita desses recursos como garantia ao pagamento do principal, juros, tarifas bancárias e outros encargos da operação de crédito contratada com a CAIXA. Não há vinculação propriamente dita, porque os recursos não estão predeterminados para

serem utilizados no pagamento do financiamento contratado pelo Município. Foi essa também a conclusão externada pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70081855421, que teve por objeto discussão idêntica à destes autos: **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.951/2019, DO MUNICÍPIO DE SAPUCAIA DO SUL. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA. SUPERADA. ARGUIÇÃO DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. REJEITADA. MÉRITO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL NÃO VERIFICADA. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA NÃO VINCULAÇÃO DE RECEITAS DE IMPOSTOS. LEI MERAMENTE AUTORIZATIVA. ART. 167, IV E § 4º, DA CF/88. ART. 154, IV E § 5º, DA CE/89. I - Lei Municipal nº 3.951/2019, do Município de Sapucaia do Sul, que autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito com a Caixa Econômica Federal. Autoriza, como forma de pagamento da operação de crédito, a utilização de receita tributária municipal, inclusive, quota-parte de repasse de ICMS e do Fundo de Participação dos Municípios. II - Apresentada preliminar de ilegitimidade ativa. Superada. Questão já enfrentada nos autos dos Embargos de Declaração nº 70081993446. III - Arguição de impossibilidade jurídica do pedido. Rejeitada. A lei autorizativa não é completamente despida de conteúdo normativo, especialmente quando dirige autorização para a Administração Pública, uma vez que, com sustentáculo no princípio legalidade, o gestor público só pode atuar conforme a lei impõe ou autoriza. Se a lei meramente autorizativa contém permissão de conduta que vai de encontro ao texto constitucional, essa poderá ser objeto de controle de constitucionalidade. **IV - A Lei Municipal nº 3.951/2019 não oferece as receitas dos repasses como garantia vinculada ao contrato de crédito, mas, sim autoriza a Municipalidade a utilizar esses valores para amortizar a dívida. O que a CF/88 e a CE/89 vedam é a vinculação, ou seja, a imposição de destinação específica, obrigatória e pré-ordenada para a receita futura. A Lei em comento apenas autoriza o Executivo Municipal a utilizar a receita. Não vincula, não afeta, não obriga, não impõe. Ausente inconstitucionalidade material. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70081855421, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 09-12-2019) Além disso, o Autor não apontou concretamente nenhum ato lesivo ao patrimônio público em decorrência da operação de crédito contratada pelo Município de Canoas com a CAIXA. Pelo contrário, o que se tem nos autos é que a operação visa a melhorar a malha viária do Município e já está em curso desde agosto de 2019, não havendo motivos para anular o contrato, sobretudo porque incorrente a vinculação de receitas de impostos à operação de crédito, conforme discorrido nesta decisão. Face ao exposto, tenho por rejeitar a pretensão externada na Inicial.** 2.2.1. Litigância de má-fé: Requer a CAIXA a condenação do Autor às penas da litigância de má-fé (art. 80, I e VI, do CPC), ao fundamento de ter ele deduzido pretensão contra texto expresso da Constituição, com caráter temerário, sobretudo porque não terá maiores consequências em caso de improcedência da ação, já que não há condenação em honorários sucumbenciais e nem contratuais. Mencionou, também, a existência de diversas ações idênticas a essa, ajuizadas pelo Demandante junto a outras Varas da Justiça Federal da 4ª Região. Em que pesem os argumentos deduzidos pela CAIXA, tenho por não acolher o pedido. Com efeito, tem-se que o Autor examinou o Contrato FINISA nº 0521827-22 e o teor da Lei Municipal nº 6.243/2019, extraindo a interpretação de que o Município havia vinculado a receita de impostos ao pagamento da operação de crédito, o que, em princípio, configuraria violação ao art. 167, IV, da CF/88. Com a devida vênia, entendo que isso não configura litigância de má-fé, uma vez que os fundamentos da ação não são de todo infundados; apenas são inaplicáveis ao caso concreto, já que não reconhecida a vinculação de receitas a que alude o art. 167, IV, da CF/88. Note-se que a tese defendida pelo Autor foi acolhida em outros**



processos judiciais e em pareceres do Ministério Público Federal, conforme peças juntadas nos eventos 43, 55 e 59. No caso concreto, entretanto, houve um juízo equivocado quanto à suposta violação do princípio da não afetação de receitas tributárias a órgão, fundo ou despesa, o que, embora improcedente, não configura má-fé processual. (...) Cumpre destacar, ainda, que neste grau recursal o Ministério Público Federal manifestou-se de acordo com as bem lançadas razões de decidir do Juízo. Nesse contexto, estando o posicionamento adotado pelo juízo a quo em conformidade com a legislação de regência e as peculiaridades do caso concreto, e inexistindo insurgência das partes contra o decidido, o que reforça a convicção de que o litígio foi adequadamente resolvido, é de se manter a sentença pelos seus próprios fundamentos. Ante o exposto, nego provimento à remessa necessária. Transitada em julgado a presente decisão, dê-se baixa e devolva-se à origem para fins de arquivamento.

(TRF-4 - REMESSA NECESSÁRIA CÍVEL: 50017743420204047112 RS 5001774-34.2020.4.04.7112, Relator: RICARDO TEIXEIRA DO VALLE PEREIRA, Data de Julgamento: 06/06/2021, QUARTA TURMA)

Não obstante a regularidade do direito material, o presente projeto de lei ainda indica a previsibilidade das respectivas formas de pagamentos. Deste modo o empréstimo público requerido pelo Poder Executivo Municipal é completamente legal, pois está em consonância com os ditames constitucionais e infraconstitucionais que regem a matéria.

## **6. DAS EMENDAS**

Não foram oferecidas emendas ao projeto.

## **7. DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO.**

O Projeto acompanha o seguinte impacto orçamentário-financeiro:



**ANEXO I**  
**ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO**  
(Arts. 16 e 17 da LRF)

Folha 1 / 3

Fls. Processo

**1. TIPO DE AÇÃO GOVERNAMENTAL**

- Criação, Expansão ou Aperfeiçoamento de Ação Governamental (art. 16)
- Despesa Obrigatória de Caráter Continuado derivada de Lei ou Ato Administrativo Normativo (art. 17)

**2. DESCRIÇÃO DA AÇÃO GOVERNAMENTAL**

CONTRATAÇÃO DO EMPRÉSTIMO DO FINISA 5.

**3. CARACTERIZAÇÃO DA DESPESA NO EXERCÍCIO FINANCEIRO CORRENTE**

QUANTIDADE	ESPECIFICAÇÃO	VALOR (R\$)
00	10% DO VALOR DO EMPRÉSTIMO	R\$ 7.500.000,00
<b>VALOR TOTAL (R\$)</b>		R\$ 7.500.000,00

**4. PROGRAMAÇÃO DE PAGAMENTO**

MÊS	VALOR (R\$)		
	EXERCÍCIO 2024	EXERCÍCIO 2025	EXERCÍCIO 2026
JANEIRO	R\$ -	R\$ -	R\$ -
FEVEREIRO	R\$ -	R\$ 7.500.000,00	R\$ -
MARÇO	R\$ -	R\$ -	R\$ -
ABRIL	R\$ -	R\$ -	R\$ -
MAIO	R\$ -	R\$ -	R\$ -
JUNHO	R\$ -	R\$ -	R\$ -
JULHO	R\$ -	R\$ -	R\$ -
AGOSTO	R\$ -	R\$ -	R\$ -
SETEMBRO	R\$ -	R\$ -	R\$ -
OUTUBRO	R\$ -	R\$ -	R\$ -
NOVEMBRO	R\$ -	R\$ -	R\$ -
DEZEMBRO	R\$ -	R\$ -	R\$ -
<b>VALOR TOTAL (R\$)</b>	R\$ -	R\$ 7.500.000,00	R\$ -

**5. FONTE DE RECURSO**

- RECURSOS PRÓPRIOS
- FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE
- OPERAÇÃO DE CRÉDITO
- RECURSOS DE CONVÊNIO
- LEI PAULO GUSTAVO

**6. COMPENSAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA / ÍNDICE DE PESSOAL E IMPACTO ORÇAMENTÁRIO**

**Atenção:** Este quadro deverá ser preenchido sempre que ocorrer a criação ou o aumento de despesa não prevista na LOA 2023 decorrente de Lei ou ato administrativo normativo (art. 17) **ou** de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental (art. 16) **e** para verificação do índice de pessoal quando se tratar da correspondente despesa.

- À compensação dos efeitos financeiros da despesa criada / aumentada mediante  redução da despesa prevista na LOA 2024 conforme proposição anexa **ou**  aumento da receita  utilização de recurso decorrente de superávit / saldo financeiro, disponível no balanço orçamentário na Prestação de Contas, conforme demonstrado às fls. \_\_\_\_;

- Informo que a despesa criada / aumentada ultrapassa o exercício financeiro de **2024**, devendo a mesma ser consignada na(s) LOA do(s) exercício(s) seguinte(s).

Assinatura digital do titular da UO requisitante

<b>1. FINALIDADE</b>							
CONTRATAÇÃO DO EMPRÉSTIMO DO FINISA 5.							
<b>2. JUSTIFICATIVA</b>							
MELHORIA DA INFRAESTRUTURA DO MUNICÍPIO DE CARUARU.							
<b>3. IMPACTO SOBRE AS RECEITAS CORRENTES PREVISTA</b>			<b>4. IMPACTO SOBRE A DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA PREVISTA</b>				
	EXERCÍCIO 2024	EXERCÍCIO 2025	EXERCÍCIO 2026		EXERCÍCIO 2024	EXERCÍCIO 2025	EXERCÍCIO 2026
AUMENTO DA DESPESA	R\$ -	R\$ 7.500.000,00	R\$ -	AUMENTO DA DESPESA	R\$ -	R\$ 7.500.000,00	R\$ -
RECEITA CORRENTE PROJETADA	R\$ 1.159.003.000,00	R\$ 1.161.542.000,00	R\$ 1.164.087.000,00	DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA	R\$ 35.573.000,00	R\$ 53.588.000,00	R\$ 29.313.000,00
PERCENTUAL EM RELAÇÃO À RCL	0,00%	0,65%	0,00%	PERCENTUAL EM RELAÇÃO À DCL	0,00%	14,00%	0,00%
<b>5. OBSERVAÇÕES DIVERSAS</b>							
A ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO LEVOU EM CONSIDERAÇÃO AS RECEITAS CORRENTES PREVISTAS, DEDUZIDAS AS RECEITAS DE CAPITAL.							
Assinatura digital do Secretário(a) da SEFAZ							

Portanto, segundo as informações prestadas, estão presentes todos os requisitos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

## 8. CONCLUSÃO

Diante do exposto, pelos motivos supracitados, opina – de modo não vinculante – a Consultoria Jurídica Legislativa **pela legalidade do Projeto de Lei 9.997 /2024.**

É o parecer. À conclusão superior.

Caruaru, 12 de novembro de 2024.



**Edilma Alves Cordeiro**  
Consultora Jurídica Geral

**João Américo**  
Consultor Jurídico Executivo

**Lucas Felipe**  
Estagiário