

# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

PROJETO DE LEI Nº 17 / 2021

LIDO EM SESSÃO DE 02, 02, 21.  
Encaminhe-se à (s) Comissão (ões):  
 Justiça e Redação  
 Finanças e Orçamento  
 Obras e Serviços Públicos  
 Cultura, Denominação e Ass. Social  
 C. H. S.

SENHOR PRESIDENTE  
NOBRES VEREADORES

Presidente  
*Franklin Duarte de Lima*  
Presidente  
Câmara Municipal de Valinhos

O vereador **EDER LINIO GARCIA**, nos termos regimentais, para a devida apreciação e aprovação do Nobre Plenário apresenta o incluso projeto de lei **"Destina 30% do valor arrecado CIP – Contribuição de Iluminação Pública para os cofres Municipais, destinando-se para o enfrentamento do COVID-19 para adequação e melhorias na rede Municipal de Educação". E 30% a área da saúde para ações de Cirurgias Eletivas em Geral, e ações de enfrentamento da COVID-19.**

### JUSTIFICATIVA:

Estamos vivendo um momento excepcional na vida da humanidade, devido a essa pandemia que lotou as Unidades de Tratamento Intensivo – UTI em todo o Estado, levando alguns municípios do país a vivenciar o caos em suas unidades de saúde, levando o colapso no atendimento a causando grande sofrimento a população.

O Estado de São Paulo nessa sexta feira 22/01/2021 decretou fase vermelha em todas as cidades paulista, fechando várias atividades comerciais partir das 20 horas da noite durante a semana e no final de semana e feriados o fechamento é de dia e a noite:

A partir desta sexta (22), a fase vermelha vale para todas as cidades paulistas a partir das 20h, todos os dias da semana. Nos fins de semana e feriados, a medida valerá durante o dia e a noite.

Com isso, bares, restaurantes, comércio não essencial como shopping centers e serviços como salões de beleza estão proibidos de funcionar até a manhã seguinte o horário preciso será anunciado nesta sexta, provavelmente 8h.

A medida mais draconiana se deve à piora substancial do quadro de infecções e mortes pelo novo corona vírus no estado mais populoso da Federação.

PROJETO DE LEI

Nº 17 / 21

CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS - RUA ANGELO ANTONIO SCHIAVINATO, Nº 59 - RESIDENCIAL SÃO LUIZ - CEP 13270-470 - VALINHOS - SP



Câmara Municipal  
Proc. Nº 259 / 2021  
Fls. 02  
Data 08

# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Só nos 21 primeiros dias deste ano, o aumento de casos foi de 42% ante o mesmo período de dezembro passado. Morreram 39% mais pessoas de Covid -19 também neste intervalo.

Foram 62 mil novos diagnósticos e 1.100 óbitos. Ao todo, São Paulo registrou desde o começo da pandemia no estado, em fevereiro de 2020, 1,66 milhão de casos e 50,6 mil mortes.

Fonte: <https://br.noticias.yahoo.com/sao-paulo-quarentena-fase-vermelha-pandemia-covid-19-102519677.html>

Através do Requerimento nº. 1860/2020 a Municipalidade informou através de extratos bancários que até na data de 23/10/2020 existe um saldo bancário da Contribuição de Iluminação Pública de R\$ 23.343.987,58 (vinte e três milhões, trezentos e quarenta e três mil, novecentos e oitenta e sete reais e cinquenta e oito centavos).

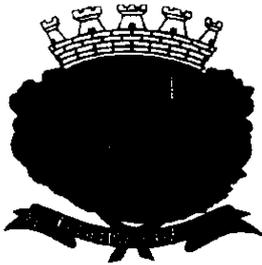
O Município precisa adequar as Escolas Municipais para que a vida escolar nesse ano letivo tente a voltar os alunos nas Escolas de modo presencial, mas para isso é preciso que o Município faça investimentos em melhorias gerando custos adicionais no orçamento Municipal.

Todo sabe que o orçamento Municipal está no limite diante dos gastos de enfrentamento a esta pandemia e destinar 60% da CIP para melhorias na rede Escolar, e Saúde é contribuir com a Administração Municipal e com a população que necessita de investimento do Poder Público para que garanta que os alunos estarem nas salas de aula em segurança.

Diante disso conto com apoio dos demais pares desta Casa de Leis, para a devida apreciação e aprovação do incluso projeto de lei **"Destina 30% do valor arrecado CIP – Contribuição de Iluminação Pública para os cofres Municipais, destinando-se para o enfrentamento do COVID-19 para adequação e melhorias na rede Municipal de Educação". E 30% para Secretaria da Saúde para Cirurgias Eletiva em Geral, e ações para enfrentamento da COVID-19.**

Valinhos, aos 26 de janeiro de 2021

**EDER LINIO GARCIA**  
**VEREADOR**



C.M.V.  
Proc. Nº 259 / 2021  
Fls. 03  
Págs. 08

# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

PROJETO DE LEI \_\_\_\_/2021

***“Destina 30% do valor arrecado CIP – Contribuição de Iluminação Pública para os cofres Municipais, destinando-se para o enfrentamento do COVID-19 para adequação e melhorias na rede Municipal de Educação”. E 30% a Secretaria da Saúde para Cirurgias Eletivas em Geral, e ações para enfrentamento da COVID-19.***

**LUCIMARA GODOY VILAS BOAS**, Prefeita do Município de Valinhos, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo inciso III, do Artigo 80, da Lei Orgânica do Município,

**FAZ SABER** que a Câmara Municipal aprovou e ele sanciona e promulga a seguinte Lei:

**Artigo 1º.** Destina-se 30% (cinquenta) por cento do valor arrecado CIP – Contribuição de Iluminação Pública para os cofres Municipais, destinando-se para o enfrentamento do COVID-19 para adequação e melhorias na rede Municipal de Educação e 30% a Secretaria da Saúde para Cirurgias Eletiva em Geral, e ações para enfrentamento da COVID-19.

**Artigo 2º.** Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Lucimara Godoy Vilas Boas  
Prefeita municipal

Nº do Processo: 259/2021

Data: 27/01/2021

Projeto de Lei nº 17/2021

Autoria: EDINHO GARCIA

**Assunto:** Destina 30% do valor arrecado da Contribuição de Iluminação Pública para os cofres Municipais para o enfrentamento do COVID – 19 para adequação e melhorias na rede Municipal de Educação. E 30% destinada à área da saúde para ações de Cirurgias Eletivas em Geral, e ações de enfrentamento da COVID – 19



C.M.M.  
Proc. Nº 259/21  
Fls. 04  
Resp. (D)

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 47 /2021

**Assunto: Projeto de Lei nº 17/2021 – Autoria do vereador Eder Linio Garcia que “Destina 30% do valor arrecado CIP – Contribuição de Iluminação Pública para os cofres Municipais, destinando-se para o enfrentamento do COVID-19 para adequação e melhorias na rede Municipal de Educação”. E 30% a Secretaria da Saúde para Cirurgias Eletivas em Geral, e ações para enfrentamento da COVID-19.**

### **À Comissão de Justiça e Redação**

Trata-se de parecer jurídico solicitado pela Comissão de Justiça e Redação relativo ao projeto em epígrafe.

Da justificativa do projeto extraímos trechos que esclarecem sua finalidade:

*Estamos vivendo um momento excepcional na vida da humanidade, devido a essa pandemia que lotou as Unidades de Tratamento Intensivo – UTI em todo o Estado, levando alguns municípios do país a vivenciar o caos em suas unidades de saúde, levando o colapso no atendimento a causando grande sofrimento a população.*

*O Estado de São Paulo nessa sexta feira 22/01/2021 decretou fase vermelha em todas as cidades paulista, fechando várias atividades comerciais partir das 20 horas da noite durante a semana e no final de semana e feriados o fechamento é de dia e a noite:*

*(...)*

*Através do Requerimento nº. 1860/2020 a Municipalidade informou através de extratos bancários que até na data de 23/10/2020 existe um saldo bancário da Contribuição de*

4 Q



C.M.M.V.  
Proc. Nº 259, 21  
Fls. 05  
Resp. (D)

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*Iluminação Pública de R\$ 23.343.987,58 (vinte e três milhões, trezentos e quarenta e três mil, novecentos e oitenta e sete reais e cinquenta e oito centavos).*

*O Município precisa adequar as Escolas Municipais para que a vida escolar nesse ano letivo tente a voltar os alunos nas Escolas de modo presencial, mas para isso é preciso que o Município faça investimentos em melhorias gerando custos adicionais no orçamento Municipal.*

*Todo sabe que o orçamento Municipal está no limite diante dos gastos de enfrentamento a esta pandemia e destinar 60% da CIP para melhorias na rede Escolar, e Saúde é contribuir com a Administração Municipal e com a população que necessita de investimento do Poder Público para que garanta que os alunos estarem nas salas de aula em segurança.*

*Diante disso conto com apoio dos demais pares desta Casa de Leis, para a devida apreciação e aprovação do incluso projeto de lei "Destina 30% do valor arrecado CIP – Contribuição de Iluminação Pública para os cofres Municipais, destinando-se para o enfrentamento do COVID-19 para adequação e melhorias na rede Municipal de Educação". E 30% para Secretaria da Saúde para Cirurgias Eletiva em Geral, e ações para enfrentamento da COVID-19.*

*Ab initio, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.*

*Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo meramente opinativo não fundamentando decisão proferida pelas Comissões.*

*Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:*

*"O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a*



C.M.V. 259, 21  
Proc. Nº 06  
Fls.   
Resp. \_\_\_\_\_

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

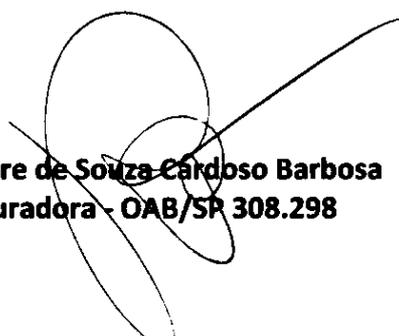
ESTADO DE SÃO PAULO

*opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador." (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)*

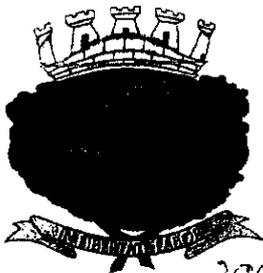
Em relação à matéria do projeto reiteramos o Parecer DJ nº 299/2019 (doc. anexo), exarado por este Departamento em resposta ao Ofício 38/2019, referente à solicitação de análise jurídica acerca legalidade de alteração da legislação para utilização de recursos da CIP na saúde, que concluiu pela inconstitucionalidade em relação à matéria. **Sobre o mérito, manifestar-se-á o Soberano Plenário.**

É o parecer.

D.J., aos 17 de fevereiro de 2021.

  
**Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa**  
Procuradora - OAB/SP 308.298

  
**Aparecida de Lourdes Teixeira**  
Procuradora - OAB/SP 218.375



C.M.V.  
Proc. Nº 255,21  
Fls. 07  
Resp. [assinatura]

**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 299 /2019

Consulente: Vereador Israel Scupenaro

Ref.: Ofício nº 38/2019-IS/CMV

Assunto: Possibilidade legal de transferência de receitas oriundas da Contribuição para Custeio da Iluminação Pública – CIP para à saúde

### 1. Do Relatório

Trata-se de consulta formulada com vistas a obter um posicionamento jurídico relativo à solicitação constante do ofício apresentado pelo Vereador Israel Scupenaro: *“quanto à possibilidade de alteração na legislação vigente, possibilitando a utilização de parte dos recursos da CIP (Taxa de Iluminação Pública), no setor de saúde do município.”*

Assim sendo, a seguir passo a tecer algumas considerações a respeito da solicitação.

### 2. Da Fundamentação

A denominada contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública, CIP, foi estabelecida no artigo 149-A da Constituição da República por meio da Emenda Constitucional nº 39/2002:

*“Art. 149-A Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III.*

*Parágrafo único. É facultada a cobrança da contribuição a que se refere o caput, na fatura de consumo de energia elétrica.”*

(ACP) [assinatura]



C.M.V.  
Proc. Nº 251/21  
F's. 08  
Resp. [assinatura]

# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Nesse sentido o Código Tributário Municipal determinou sua instituição conforme segue:

**“Art. 114. Os seguintes tributos são instituídos:**

**I. IMPOSTOS:**

- a. Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana;
- b. Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza;
- c. Imposto sobre a transmissão inter vivos a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis por natureza ou acessão física e de direitos reais sobre imóveis, exceto de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição.

**II. TAXAS:**

- a. Taxas de Serviços Públicos;
- b. Taxas de Licenças.

**III. CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA;**

**IV. CONTRIBUIÇÃO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA – CIP.”**

**“TÍTULO V**

**DA CONTRIBUIÇÃO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA – CIP**

**Seção I**

**Da hipótese de incidência**

**Art. 233.** A Contribuição de Iluminação Pública - CIP, instituída com fundamento no artigo 149-A, da Constituição da República é destinada ao custeio dos serviços de fornecimento de energia elétrica para a rede de iluminação pública, instalada nas áreas urbanas, de expansão urbana e rural do Município, bem como de sua manutenção.

**Art. 234.** É contribuinte da Contribuição de Iluminação Pública – CIP, todo o consumidor de energia elétrica, fornecida pela operadora do sistema de

(ACP)★



C.M.M.  
Proc. Nº 259121  
Fls. 29  
Resp. (circled)  
**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
ESTADO DE SÃO PAULO

*energia elétrica que atende o Município de Valinhos, nas zonas urbanas, de expansão urbana e a rural.*

**Art. 235.** *A base de cálculo da Contribuição de Iluminação Pública – CIP é o valor total dos serviços a que se refere o artigo 233 desta Lei.*

**Art. 236.** *O valor da Contribuição de Iluminação Pública – CIP, será cobrado mediante a aplicação das tabelas que integram o Anexo X desta Lei.*

**Parágrafo único.** *Os valores constantes nas tabelas mencionadas no “caput”, serão atualizados de acordo com os aumentos efetuados pela operadora do sistema de energia elétrica que atende o município.*

**Art. 237.** *A cobrança da Contribuição de Iluminação Pública – CIP, poderá ser feita de forma direta pela operadora do sistema de energia elétrica.*

**Art. 238.** *Ficam isentos do pagamento da Contribuição de Iluminação Pública - CIP:*

*I. os consumidores cujos bens imóveis são utilizados nas atividades fins das entidades e organizações de assistência social, assim classificado de acordo com a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS;*

*II. os consumidores enquadrados nos programas de baixa renda, beneficiados pela Legislação Federal, sob controle da empresa operadora do sistema de energia elétrica;*

*III. os consumidores de energia elétrica considerados rurais, nos termos da legislação federal, desde que comprovem o exercício de atividade econômica de produção rural;*

*IV. os consumidores instalados na zona rural;*

*V. os consumidores que não possuam o benefício da iluminação pública defronte a seus imóveis.*

(ACP) \*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*Parágrafo único. As isenções previstas nos incisos III, IV e V deste artigo deverão ser requeridas pelo sujeito passivo ao Poder Executivo e o benefício será efetivado em até sessenta dias após o deferimento."*

De tal sorte que por se tratar de um tributo *sui generis* se faz necessário tecermos algumas considerações relativas à sua natureza jurídica:

*"A doutrina é praticamente pacífica na denominação de tributo da chamada "contribuição de iluminação pública", pois, além de ter sido inserida no art. 149-A da Carta Política de 1988 no título de Sistema Tributária Nacional o dispositivo determina que os Municípios e o Distrito Federal, ao criá-la, devem respeitar o disposto nos incisos I e III do art. 150, do mesmo diploma Constitucional.*

*De mais a mais, verifica-se que a exação tributária contém todos os elementos contidos no conceito de tributo estabelecido pelo art. 3º do Código Tributário Nacional, vejamos:*

*"Art. 3º. Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada."*

*Inferre do dispositivo transcrito que a COSIP atende os requisitos de tributo. O professor Luciano Amaro (2003: p. 18) ensina que:*

*"Esse conceito quis explicitar: a) o caráter pecuniário da prestação tributária (como prestação em moeda); b) a compulsoriedade dessa prestação, ideia com a qual o Código Tributário Nacional buscou evidenciar que o dever jurídico de prestar o tributo é imposto pela lei, abstraída a vontade das partes que vão ocupar os polos ativo e passivo da obrigação tributária, opondo-se, dessa forma, a compulsoriedade do tributo à voluntariedade de outras prestações pecuniária; c) a natureza não sancionatória de ilicitude, o que afasta da noção de tributo certas prestações também criadas por lei, como as multas por infração de disposições legais, que têm a natureza de sanção de ilícitos, e não de*

(ACP)



C.M.V.  
Proc. Nº 251,21  
Fls. 11  
Resp. [assinatura]

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

tributos; d) a origem legal do tributo (como prestação "instituída em lei"), repetindo o Código a ideia de que o tributo é determinado pela lei e não pela vontade das partes que irão figurar como credor e devedor da obrigação tributária; e) a natureza vinculada (ou não discricionária) da atividade administrativa mediante a qual se cobra o tributo."

No mesmo sentido, o Professor José Eduardo Soares de Melo (2003: p. 46), leciona:

*"Tributo é a receita pública derivada do patrimônio dos particulares, de caráter compulsório e instituído em lei, consoante as materialidades e respectivas competências constitucionais, fundamentada em princípios conformadores de peculiar regime jurídico".*

Diferentemente, a espécie não encontra unanimidade na doutrina. O jurista Ives Gandra critica a denominação de contribuição (2006: pp. 46/48).

*"Se é válida, porque autorizada por Emenda Constitucional, uma 'contribuição' que tem as características essenciais de um imposto, poderá então o constituinte reformador substituir todos os impostos por contribuições, contornando assim a vedação do art. 167, IV. E por que não poderia então instituir contribuições sem obediência ao princípio da anterioridade ao exercício financeiro de cobrança? E por que não poderia assim, aos poucos, destruir todas as garantias que a Constituição outorgou ao cidadão contribuinte?" (Comentários ao Código Tributário Nacional, Coordenador Ives Gandra da Silva Martins, Editora Saraiva, São Paulo, 4ª edição, volume 1, páginas 46/48).*

Para o professor Kiyoshi Harada (p. 215-218), trata-se de imposto:

*Para caracterização da contribuição social ou da taxa de serviços, não basta a destinação específica do produto da arrecadação do tributo. É preciso que se defina o beneficiário específico desse tributo, que passará a ser o seu contribuinte. Se a comunidade inteira for a beneficiária, como no caso em estudo, estar-se-á diante de imposto, e não de contribuição.*

Por todo o exposto, verifica-se que o tributo denominado "Contribuição de Iluminação Pública" inserido do art. 149-A da Constituição Federal de 1988

(ACP) \*



C.M.V.  
Proc. Nº 259, 21  
Fls. 12  
Resp. P

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*guarda semelhança com várias espécies tributárias, conforme defendido pelos autores acima.*

*Assemelha com as Taxas, pois, embora estas têm seu lugar para retribuir a prestação de um serviço específico e divisível ou pelo exercício do poder de polícia, a COSIP tem a finalidade de retribuir os serviços de iluminação pública suportado pela municipalidade e Distrito Federal. Não é Taxa, pois, toda a coletividade é beneficiada pelos serviços, tendo em vista a impossibilidade de divisão.*

*Então, pode-se inferir que assemelha com imposto. Porém, o art. 167, III, veda a vinculação das receitas dos impostos, in verbis:*

*"Art. 167. São vedados:*

*(...)*

*III – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvada a repartição do produto de 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, 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;"*

*Desta forma, Inviável classificá-lo como imposto.*

*O Supremo Tribunal Federal trata o tributo de "contribuição sui generis", pois, não enquadra em nenhuma espécie anteriormente positivada." (texto: Contribuição de Iluminação Pública e o Princípio da Isonomia, Edmar Gomes da Silva, fonte: ambitojuridico.com.br)*

Dito isso, cabe destacar que a discussão referente à possibilidade da desvinculação das receitas oriundas da arrecadação da referida contribuição iniciaram-se após a promulgação da Emenda Constitucional nº 093 de 08 de setembro de 2016 que acrescentou dispositivos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias com a seguinte redação:

(ACP) ✓



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*"Art. 76-B. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Municípios relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes.*

*Parágrafo único. Excetuam-se da desvinculação de que trata o caput:*

*I - recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino de que tratam, respectivamente, os incisos II e III do § 2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição Federal;*

*II - receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores;*

*III - transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei;*

*IV - fundos instituídos pelo Tribunal de Contas do Município."*

De tal sorte que alguns Municípios, aliando-se a correntes jurídicas favoráveis, começaram a utilizar recursos da CIP para outros fins, fundamentados no regramento constitucional acima, ponderando que o entendimento não é pacífico:

*"Com o advento da Emenda Constitucional nº 93/16, criou-se grande celeuma acerca da certeza de quais são, objetivamente, as receitas desvinculadas pelo referido diploma legal. Portanto, a fim de que os municípios possam galgar êxito em sua aplicação, consideramos salutar apresentar breve esboço acerca do tema.*

*Com a promulgação da Emenda Constitucional 93/2016 alterou-se a redação do art. 76 do ADCTs - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias inserindo-se também o art. 76-B o qual instituiu a DRM -*

(ACP) \*



C.M.V.  
Proc. Nº 259/21  
Fls. 14  
Recp.

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

### ESTADO DE SÃO PAULO

*Desvinculação das Receitas dos Municípios, seguindo a inteligência do art. 76 que prescreve, historicamente, a DRU – Desvinculação das Receitas da União.*

*Importante fazer breve relato acerca da evolução histórica das desvinculações destacando os porquês de seu nascituro a fim de que seja possível entender o espírito da lei bem como a vontade do legislador.*

*A mens legis e a mens legislatoris deduzidas do histórico da exposição de motivos das desvinculações das receitas no Brasil, iniciada em 1994 com a criação do FSE - Fundo Social de Emergência, quando do advento da Emenda Constitucional de Revisão nº 1, que incluiu os arts. 71, 72 e 73 nas ADCTs, mais tarde nominado de Fundo de Estabilização Fiscal, conforme texto da Emenda Constitucional nº 10, prorrogado por meio da Emenda Constitucional nº 17 e por fim “batizada” de DRU, a partir de 2000 também prorrogada por 3 emendas constitucionais (ECs 42, 56 e 68), demonstra a imperiosa necessidade de flexibilizar os gastos públicos para que seja possível equalizar as despesas.*

*O atual texto do art. 76 do ADCTs, atualizado pela EC 93/16, prescreve que a DRU cinge-se às Contribuições Sociais, às Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico e às taxas, ressalvadas as exceções prescritas pois, para alcançar maior efetividade com a DRU e se vendo na necessidade de elevar a arrecadação tributária para promover a redução do déficit público, a União passou a desvincular apenas as receitas das contribuições por tratarem-se de receitas não sujeitas ao regime de partilha com Estados e Municípios, o que é o caso da receita dos impostos conforme art. 167, IV da Constituição Federal, explicando-se assim a crescente receita das Contribuições a partir do ano de 2000, conforme quadro abaixo.*

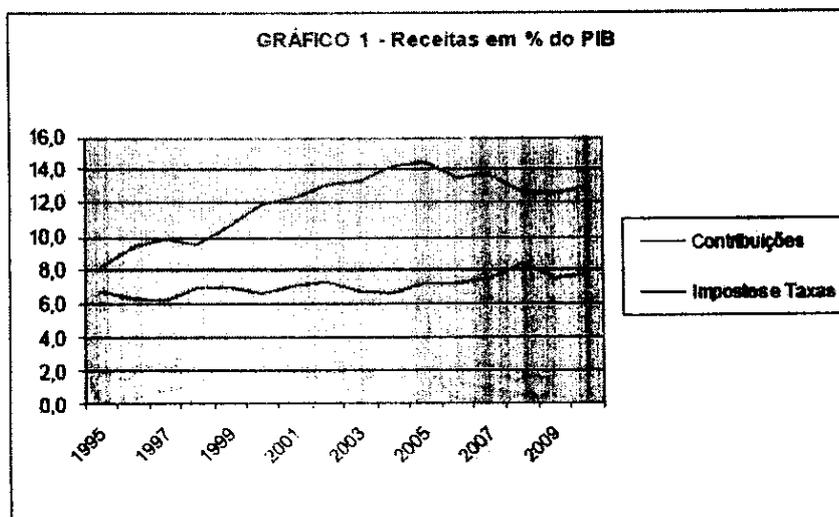
(ACP) 



C.M.V.  
Proc. Nº 259,21  
Fis. 13  
Resp. [assinatura]

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



*Pela análise do quadro é possível concluir que, se a União elevasse a carga tributária dos impostos para aumentar sua arrecadação, ainda assim aproximadamente 50% da receita arrecadada teria que ser dividida com Estados e Municípios em virtude do regime Constitucional de repartição das receitas preconizado de maneira resumida no art. 167, IV da Constituição Federal.*

*Importante evidenciar o fato de que a construção da inteligência normativa (mens legis e mens legislatoris) dos Arts. 76 e 76-B do ADCTs, guardam absoluta paridade na razão de ser, qual seja a necessidade de flexibilizar o orçamento público para equilibrar os gastos. De outra sorte, a forma de identificação das receitas desvinculadas é absolutamente distinta pois, enquanto Municípios são entes federativos beneficiários da repartição das receitas, a União é o ente federativo responsável por "alimentar" o sistema das repartições.*

*O texto do Art. 76-B foi inserido no ADCTs a fim de que os Municípios brasileiros fossem socorridos em virtude da queda de suas arrecadações, máxime face à aguda recessão que assola o país desde o segundo semestre de 2015 fazendo com que sua principal fonte de "arrecadação" (ISS e quota parte do ICMS) fossem substancialmente mitigadas.*

*Portanto, latente é que a União e os Municípios padecem da mesma necessidade, entretanto, em virtude da posição em que cada ocupa no*

(ACP) [assinatura]



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

sistema político constitucional brasileiro, suas necessidades quanto à flexibilização no uso das receitas foram atendidas com regras peculiares que pudessem trazer efetividade ao socorro pretendido com a EC 93/16.

Neste diapasão, passamos à análise dos arts. 76 e 76-B levando-se em consideração conceitos de Direito Financeiro e Tributário à luz da Lei 4320/64, cotejando seus termos para interpretar a dicção da lei a fim de que seja alcançada a teleologia da norma legal.

Vejamos o que prescrevem os artigos em comento no quadro comparativo:

<p>Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data.</p>	<p>Art. 76-B. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Municípios relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes.</p>
<p>§ 1º (REVOGADO)</p>	<p>Parágrafo Único. Excetua-se da desvinculação de que trata o caput:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>I - recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino de que tratam, respectivamente, os incisos II e III do § 2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição Federal;</li><li>II - receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores;</li><li>III - transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei;</li><li>IV - fundos instituídos pelo Tribunal de Contas do Município.</li></ul>
<p>§ 2º Excetua-se da desvinculação de que trata o caput a arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal.</p>	<p>X</p>

Em termos objetivos temos que o legislador desvinculou para a União as receitas não sujeitas à repartição de receitas com outros entes federados que, em termos gerais, são compostas por taxas e majoritariamente pelas contribuições sociais.

(ACP)



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

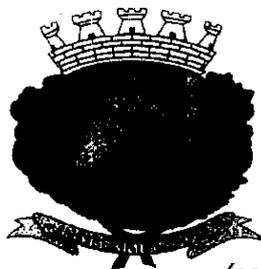
*Os motivos pelos quais o legislador realizou tal opção na composição da receita já foram explicitados e podem ser resumidos pela efetividade da desvinculação de receitas não sujeitas ao regime de repartição de receitas. Sendo assim, calha observar que as contribuições que não puderam ser desvinculadas, foram excetuadas no § 2º do Art. 76, a fim de que áreas mais sensíveis, tal como educação, não corressem o risco de sofrer perdas em suas receitas, resguardando-se assim as receitas decorrentes de arrecadação da contribuição social do salário-educação prescritas no § 5º do art. 212 da Constituição Federal.*

*Nesta mesma esteira de pensamento e, buscando atender a urgência financeira dos Municípios, entendendo a peculiaridade da formação de suas receitas, o legislador pátrio desvinculou impostos, taxas e multas, seus adicionais e respectivos acréscimos legais e outras receitas correntes. Interessante observar o cuidado cirúrgico do legislador em entregar o mesmo nível de eficiência da DRU para os Municípios na DRM pois, sabedor de que para atender a situação emergencial destes seria necessário desvincular todas as receitas correntes. Para tanto exemplificou ao citar duas receitas tributárias (impostos e taxas) e uma receita classificada como "outra receita corrente" (multa), excetuando-se em seu parágrafo único aquelas receitas que deveriam ser resguardadas, tais como as transferências constitucionais obrigatórias e, em especial, as receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores.*

*Aqui reside o imbróglio: o que pretendeu o legislador ao final do texto do caput do art. 76-B ao inserir a expressão "e outras receitas correntes"? Pretendeu indicar a espécie de receita corrente classificada como "outras receitas correntes" ou pretendeu referir-se às outras receitas correntes que não as exemplificadas?*

*A resposta é simples e aponta para a possibilidade de utilização das receitas decorrentes das contribuições dos municípios tal como a decorrente da CIP (Contribuição de Iluminação Pública), porquanto seja exemplo de receita corrente da espécie "receitas de contribuições"*

(ACP) 



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

(conforme art. 11, § 4º da Lei 4320/64) e, via de regra, tem arrecadação superavitária nos municípios, o que neste momento de emergência, traria certo alento financeiro aos municípios alcançando a teleologia da norma pela sua eficácia semântica. Eventual interpretação contrária a este entendimento é fadar ao insucesso a mens legis, retirando assim eficácia social da norma fazendo com que ela transfigure-se em natimorta.

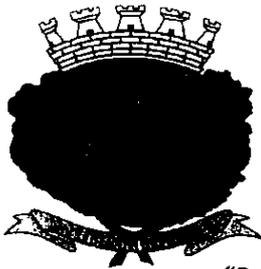
Nos é cristalino a vontade do legislador pela possibilidade da utilização da CIP dentro dos conceitos exemplificados pela norma e cotejados com os que foram excetuados considerando as seguintes assertivas:

I - o legislador pretendeu tratar igualmente os entes federados na proporção de suas desigualdades pois, apesar de carecerem da mesma necessidade (flexibilização dos gastos públicos), tem a construção de suas soluções de acordo com a peculiaridade da composição de suas receitas observando-se quais delas poderiam ser disponibilizadas sem causar prejuízos às áreas mais sensíveis;

II - caso pretendesse o legislador que as receitas da CIP ou qualquer outra contribuição não fossem desvinculadas, certamente faria sua exceção como o fez com as receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores não havendo o porquê de ampliar-se as exceções visto que as contribuições foram atingidas pela desvinculação por constarem dentro do conceito de receita corrente.

Sendo assim, é possível inferir-se que o legislador: a) cita exemplificativamente alguns tipos de receitas correntes que estão desvinculadas; b) excetua objetivamente quais os tipos de receitas correntes não estão sujeitos ao regime da desvinculação indicando inclusive quais as contribuições e c) faz uso da expressão "e outras receitas correntes" para indicar que todas as receitas correntes que não foram excetuadas estão desvinculadas." (EC 93/16 e a Desvinculação das Receitas dos Municípios – DRM, A possibilidade do uso da receita da Contribuição de Iluminação Pública (CIP) como recurso próprio face ao advento da EC 93/16, por Hygoor Jorge, fonte: [www.hygoorjorge.jusbrasil.com.br](http://www.hygoorjorge.jusbrasil.com.br)) (gn)

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

"Parecer nº: 3624

**Pergunta:**

*Em virtude da crise financeira que assola o Brasil com reflexos diretamente na administração pública municipal, estamos na busca por recursos para a manutenção e investimento em nosso município.*

*Nosso orçamento está totalmente engessado e estamos sem recursos próprios para pagamento de despesas como folha de pagamento e custeio, em geral.*

*Temos um saldo financeiro de recursos vinculados que vem se acumulando do exercício anterior. Saldo por volta de R\$ 1.000.000,00 de COSIP e R\$ 1.000.000,00 em do setor de ÁGUAS.*

*Com o advento da alteração constitucional, EC 96/2016, a qual podemos desvincular até 30% de receitas relativas a impostos, taxas e multas, surge a dúvida em relação a COSIP (natureza de contribuição) e ÁGUAS (natureza de serviços).*

**Pergunto:**

*Podemos desvincular 30% dos recursos da COSIP e/ou ÁGUAS?*

*Se sim, quais são os procedimentos legais?*

**Resposta:**

*Aporta a esta consultoria questionamento acerca PEC da desvinculação e a possibilidade de utilização de recursos da COSIP e tarifas arrecadadas pelos serviços de fornecimento de água para outros fins que não previstos para fazer jus a tais cobranças.*

*Dado o relato. Passo ao parecer.*

*A Emenda Constitucional de n. 93/2016 introduziu o artigo 76-B na Constituição Federal, na seguinte forma:*

*"Art. 76-B. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Municípios relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes*

*Parágrafo único. Excetuam-se da desvinculação de que trata o caput:*

(ACP) \*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

I - recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino de que tratam, respectivamente, os incisos II e III do § 2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição Federal;

II - receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores;

III - transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei;

IV - fundos instituídos pelo Tribunal de Contas do Município."

Logo, denota-se a possibilidade de desvinculação de receitas provenientes de impostos, taxas e multas até o ano de 2023. Entretanto, não é possível a desvinculação de contribuições e tarifas, conforme questionado na consulta, dada a inexistência de previsão Constitucional para tanto.

S.m.j., é o parecer.

Florianópolis/SC, 23 de fevereiro de 2017.

**Diogo Gustavo Beppler**

Advogado - OAB/SC n. 25.181" (fonte: [www.antigo.fecam.org.br](http://www.antigo.fecam.org.br))

"A EC 93/2016 mexeu no artigo 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, que versa sobre o instituto da desvinculação das receitas tributárias.

Originalmente, essa desvinculação alcançava tão-somente à União, tanto que se falava em DRU (desvinculação das receitas da União).

A EC 93 alterou a DRU propriamente dito: a) prorrogou a sua vigência até 31/12/2023 (antes: foi até 31/12/2015); b) ampliou o percentual de 20% para 30%; c) estendeu a desvinculação também para as taxas (antes, alcançava apenas os impostos, contribuições sociais e CIDE).

Agora, essa desvinculação foi ampliada para os Estados e Distrito Federal (artigo 76-A do ADCT) e, ainda, para os Municípios (artigo 76-B do ADCT).

Assim dispõe o novo artigo 76-B do ADCT, que se refere especificamente à desvinculação das receitas municipais (DRM):

(ACP) \*



C.M.V.  
Proc. Nº 259, 21  
Fls. 21  
Resp.

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

### ESTADO DE SÃO PAULO

*"Art. 76-B. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Municípios relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes.*

*Parágrafo único. Excetuam-se da desvinculação de que trata o caput:*

*I - recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino de que tratam, respectivamente, os incisos II e III do § 2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição Federal;*

*II - receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores;*

*III - transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei;*

*IV - fundos instituídos pelo Tribunal de Contas do Município."*

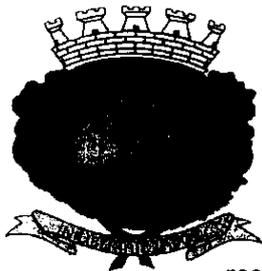
*Enfim, criou-se uma desvinculação de receitas dos Municípios com relação aos impostos, taxas e multas, de tal forma que essas receitas não ficam mais "carimbadas" (com destinação específica) a determinados órgãos, fundos ou despesas.*

*Essa DRM, a princípio (até que haja uma provável prorrogação futura), vai até 31/12/2023.*

*Com relação aos impostos, essa desvinculação já existia como regra, por força do artigo 167, inciso IV, da Carta Magna. Porém, este mesmo dispositivo já ressalvava tal destinação para a saúde (15%), para a educação (25%), para realização de atividades da administração tributária e para as operações de crédito de antecipação de receitas orçamentárias (ARO). O parágrafo único, inciso I, manteve intacta a vinculação da receita de impostos para a saúde e educação.*

*No tocante às taxas, essa espécie tributária não precisa ter destinação específica, mas o fato é que ela "pode" ter (faculdade). Isso é comumente visto, por exemplo, nas leis municipais que instituíram a chamada "taxa de bombeiro" (combate a incêndio e sinistro), que vinculam a destinação desta*

(ACP)



C.M.V.  
Proc. Nº 259, 29  
Fls. 22  
Resp. [assinatura]

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*receita para o Corpo de Bombeiros. No passado, essa destinação também era vista na (inconstitucional) taxa de iluminação pública - TIP, cuja destinação era o pagamento das contas de energia do Município. Vale dizer que a TIP, atualmente, virou CIP (contribuição), conforme artigo 149-A da CF, cuja constitucionalidade foi validada pelo STF. Outra observação: a CIP não entrou nesta desvinculação!*

*Portanto, as taxas eventualmente sujeitas a alguma destinação legal estarão desvinculadas a tal órgão, fundo ou despesa em até 30% a partir desta DRM. Dito de outro modo, esse dinheiro arrecadado para fazer face às despesas com a fiscalização ou serviço público poderão ser direcionadas (ou "desviadas") para qualquer outra finalidade.*

*A DRM ainda atinge as multas arrecadadas, como, por exemplo, as multas de trânsito. A legislação federal prevê que essas multas devem ser aplicadas em programas de educação ou de melhoria de trânsito. Com o advento da EC 93, até 30% destas multas poderão ser utilizadas para qualquer outra finalidade.*

*Por fim, cumpre dizer que essa DRM terá efeito retroativo a 1º/01/2016: muito embora tenha sido publicada em 09/09/2016, o artigo 3º da EC 93/2016 prevê expressamente que os seus efeitos serão produzidos a partir de 1º/01/2016." ("A recente Emenda Constitucional nº 93/2016 trouxe uma novidade no campo das finanças públicas, inclusive com impacto nos Municípios, criando a desvinculação das receitas municipais (DRM), fonte: [www.tributomunicipal.com.br](http://www.tributomunicipal.com.br)) (gn)*

*"O Congresso Nacional promulgou, em sessão solene no dia 08/09/2016, a proposta de emenda à Constituição (PEC) que prorroga até 2023 a permissão para que a União utilize livremente parte de sua arrecadação, a chamada Desvinculação de Receitas da União (DRU), dando origem à Emenda Constitucional nº 93/2016, sendo que o mecanismo foi estendido para estados, DF e municípios (DREM).*

*Diante dessa novidade para os estados e municípios e considerando a experiência do autor deste artigo em participar da implantação da DRU*

(ACP) ✱



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*desde a sua primeira versão, de integrar grupos de debates no âmbito estadual e no Grupo de Procedimentos Contábeis (GTCON), o objetivo desse artigo é o de apresentar um entendimento sobre a EC nº 93/2016 que trata Desvinculação de Receitas da União (DRU), Estados, DF e Municípios (DREM) e altera o artigo. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal (ADCT). Vale ressaltar que o foco do artigo será apenas na DREM, pois o mecanismo de desvinculação já está consolidado na União há mais de 20 anos.*

### **1. CONTEXTO HISTÓRICO**

*A DRU foi um mecanismo criado em 1994, na implementação do Plano Real, com o nome de Fundo Social de Emergência (FSE) e tem sido prorrogada desde então, com o objetivo de dar ao governo federal mais mobilidade nos gastos com os impostos arrecadados.*

*Desde então, esse instrumento foi prorrogado, com algumas alterações, com o nome de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, posteriormente com a aprovação da EC nº 42/2003 passou a chamar Desvinculação de Receitas da União (DRU). Em 2007, foi aprovada pelo Congresso Nacional sua prorrogação, até 31 de dezembro de 2011, pela Emenda Constitucional (EC) nº 56, de 20 de dezembro de 2007. O dispositivo desvinculava de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2011, 20% da arrecadação de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados, seus adicionais e respectivos acréscimos legais. Nova prorrogação, dessa vez até 31 de dezembro de 2015, foi estabelecida pela Emenda Constitucional (EC) nº 68, de 21 de dezembro de 2011, que manteve basicamente a redação do artigo 76 do ADCT, apenas prorrogando o seu prazo e atualizando a sua redação. A EC nº 93/2016 prorrogou a DRU deixando a desvinculação apenas para as contribuições e estendeu o mecanismo para Estados, DF e Municípios com abrangência diferente.*

### **2. UM RESUMO DA EMENDA CONSTITUCIONAL**

*A EC nº 93/2016 no âmbito federal ampliou de 20% para 30% o percentual que pode ser remanejado da receita de todas contribuições sociais. A PEC*

(ACP) \*



C.M.V. PROC. Nº 259, 21  
Flc. 24

# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*também cria mecanismo semelhante para estados, Distrito Federal e municípios, batizado de Desvinculação de Receitas dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios (DREM), mas neste caso abrangendo impostos, taxas, multas e outras receitas correntes.*

*Tal mecanismo visa primordialmente evitar o engessamento das despesas previstas no orçamento, já que a grande maioria dos recursos arrecadados tem gasto vinculado, por determinação da legislação brasileira.*

*Tanto DRU quanto DREM não mudam a regra que estabelece os gastos mínimos para educação (18% para União e 25% para estados e municípios) e saúde (15% para a União, 12% para estados e 15% para municípios) nem as transferências constitucionais de impostos para estados e municípios.*

### **3. CONVERSANDO SOBRE VINCULAÇÃO DE RECEITAS**

*A referida emenda à Constituição (PEC) prorroga a permissão para que a União utilize livremente parte de sua arrecadação, a chamada Desvinculação de Receitas da União (DRU) e amplia de 20% para 30% o percentual de desvinculação de maneira retroativa desde 1º de janeiro de 2016 estendendo-se até 31 de dezembro de 2023. Para entender os aspectos relacionados com o processo de desvinculação é interessante compreender o seu sentido oposto, isto é, o processo de vinculação.*

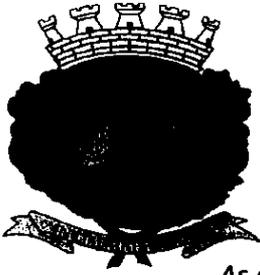
#### **3.1. O que é vincular receita?**

*De maneira geral, vincular receita é previamente destinar parte ou a totalidade da arrecadação de determinada receita para uma finalidade específica.*

*No Brasil grande parte da receita pública é instituída com destinação previamente estabelecida, ficando reservada para ser utilizada em determinada finalidade, normalmente fixada em lei e, em alguns casos, na própria Constituição.*

*São exemplos de receitas com destinação específica aquelas conceituadas como contribuições, como no âmbito da União a Contribuição para o PIS/Pasep e a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e no âmbito municipal a Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (Cosip).*

(ACP) ✕



C.M.V.  
Proc. Nº 259/21  
25

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*As disposições constitucionais que tratam da Contribuição para o PIS/Pasep estabelecem que, da arrecadação, 40% serão destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) e o restante será aplicado no financiamento do Seguro-Desemprego e do Abono do PIS/Pasep.*

*No caso da Cofins, os recursos somente podem ser aplicados em ações da seguridade social, que abrangem gastos de saúde, previdência e assistência social. No entanto, 30% será desvinculado com base no mecanismo da Desvinculação de Receitas da União (DRU). Nos dois casos, Cofins e PIS/Pasep, verifica-se a preocupação do legislador em garantir que a autorização para arrecadar recursos da sociedade seja acompanhada da aplicação dos recursos em ações importantes para a sociedade. Já a Cosip visa custear os serviços de iluminação pública.*

*No setor público brasileiro parcela expressiva do produto da arrecadação dos impostos, contribuições e outras receitas públicas não pode ser livremente programada, a cada ano, visto que sua utilização se encontra previamente estabelecida na Constituição ou em diversos dispositivos legais. Diante da natural carência de recursos com que contam os governos, e da ilimitada demanda da sociedade por bens e serviços públicos, foram se ampliando ao longo do tempo os normativos constitucionais e legais que buscavam privilegiar determinados gastos, como aqueles destinados à saúde, à educação e à segurança.*

*Em algumas situações, a vinculação de receitas está associada a planejamento de longo prazo, como foi o caso da instituição do Fundef - Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. Esse fundo foi instituído mediante vinculação de receitas para fins específicos, pelo prazo de dez anos, com base em estudos que indicavam ser esse o tempo necessário para que o País atingisse a meta de universalização do ensino fundamental, o que efetivamente se realizou. Passados os dez anos, a pressão de demanda gerada pelo aumento de concluintes do ensino fundamental passou a incluir o ensino médio e infantil nessa ação planejada e, a partir de 2007, o Fundef foi substituído pelo*

(ACP) ✱



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*Fundeb - Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, estendendo a vinculação de receitas a todo o ciclo da Educação Básica.*

*Porém, em muitas outras situações o mecanismo de destinar previamente recursos para determinadas finalidades está intimamente associado à desconfiança do legislador do presente em relação ao governante do futuro. Assim, se por um lado a prática busca garantir que determinadas prioridades sejam atendidas pelos governantes, por outro demonstra que a sociedade brasileira, representada no parlamento, ainda não atingiu o nível de amadurecimento necessário para a discussão de suas prioridades.*

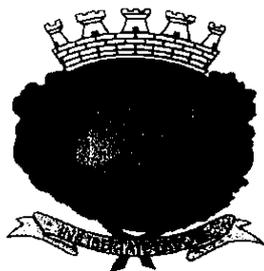
*O problema desse processo está em que, ao se privilegiar determinadas ações do governo, todas as demais são prejudicadas e aquela que foi privilegiada nem sempre seria a prioridade do momento. De fato, exceto quando se trata da introdução de novo tributo, a vinculação não implica aumento de receita. Mesmo neste caso, um novo tributo sempre competirá com os demais já existentes, e assim o resultado da vinculação sempre será a redução do volume de recursos disponíveis para realização das demais despesas.*

***Ao vincular recursos há uma melhoria do gasto público? Os recursos passam a ser melhor administrados? A experiência brasileira demonstra que não. Muitas vezes gastam-se os recursos simplesmente porque tem-se a obrigação legal ou constitucional de gastar naquela área. Não é raro o governante ordenar um gasto só porque tem a obrigação de gastar os recursos.***

*Observa-se que, de maneira geral, a vinculação de receitas acarreta diversas dificuldades para uma boa gestão das finanças públicas, sendo mais relevantes as seguintes:*

- **inversão de prioridades** - os órgãos que contam com receitas vinculadas tendem a executar, com esses recursos, os gastos de menor importância na escala de prioridade do governo, de forma a pressionar o Tesouro, posteriormente, no sentido da alocação de recursos adicionais necessários

(ACP) \*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*para o atendimento de despesas incomprimíveis, como os pagamentos de pessoal e encargos sociais;*

• **engessamento das prioridades** - a vinculação atrela os gastos de hoje às prioridades do passado, em prejuízo das necessidades que se apresentarem em cada época. Nesse sentido, a vinculação é a própria negação da capacidade de planejamento do governo, além de limitar fortemente a função alocativa do orçamento anual;

• **automatismo do gasto** - uma vez estabelecida a vinculação, os setores beneficiados procuram, e muitas vezes conseguem, mantê-la ao longo dos anos, e os gastos são realizados mesmo quando já não se encontram alinhados com as prioridades e estratégias do governo; e

• **baixa elasticidade da despesa vinculada** - os normativos que instituem a vinculação de receitas muitas vezes impõem a realização de novas despesas de difícil compressão, de forma que, quando há frustração da receita vinculada, as despesas correspondentes nem sempre são reduzidas, mas honradas com recursos de outras fontes. Trata-se, portanto, de mecanismo que funciona sempre em sentido único, contribuindo para a ampliação do gasto não discricionário do governo.

Outro tipo de destinação prévia da receita é aquela que diz respeito aos recursos de convênios e de contratos de empréstimos e financiamentos, usualmente obtidos com finalidade específica.

**Ao vincular recursos há uma melhoria no controle da despesa? Os recursos são menos suscetíveis à corrupção? Os diversos casos de corrupção e o elevado nível de vinculação de receitas no Brasil demonstram que não. O gestor público deve zelar pela boa aplicação dos recursos públicos seja a ação governamental financiada com recurso vinculado ou com recurso de livre alocação (ordinário). Muitas vezes parte da sociedade acredita que quando se fala em recursos "livres", estes sejam recursos que estarão isentos de auditoria ou das regras de controle, quando a palavra "livre" relaciona-se apenas à liberdade para alocar recursos na área que mais necessita naquele momento histórico.**

### **3.2. Há diferenças entre vincular receita e comprometer receitas?**

(ACP)



C.M.V.  
Proc. Nº 259/21  
Fls. 28  
Resp. [assinatura]

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

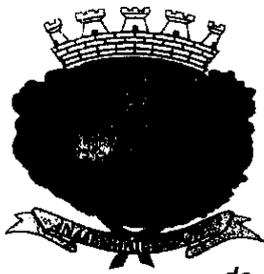
ESTADO DE SÃO PAULO

*A liberdade para alocar é uma característica inerente às finanças pessoais. No orçamento familiar, em geral, não destina-se previamente recursos para uma finalidade específica, pois sabe-se a qualquer tempo quais são as prioridades e muda-se estas ao longo da vida. Normalmente confunde-se vincular receitas com comprometer receitas. Comprometer é assumir compromissos de despesa considerando as receitas do presente e do futuro. Assim, se um ente decide contratar pessoal, no momento da contratação, acaba de comprometer parte da receita com uma despesa obrigatória de caráter continuado. Este ente estaria vinculando receitas se assumisse o compromisso de que, por exemplo, 10% das receitas de taxas seriam destinadas ao pagamento das despesas com pessoal. Neste último caso, se a aumentar a arrecadação de impostos os servidores seriam beneficiados com mais recursos nas mesmas proporções visando o pagamento das despesas de salários.*

*Vincular receitas e estabelecer limites mínimos de aplicação em determinadas áreas de governo é a mesma coisa? Deve-se diferenciar destinação de receita para uma finalidade específica com a de obrigatoriedade de aplicação de quantia mínima de recursos em determinada área. Vincular obriga que determinadas receitas somente possam financiar despesas específicas, mas não obriga, em geral, que o gestor tenha que gastar todo o recurso arrecadado num único exercício. Por exemplo, os recursos arrecadados a título de Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), somente podem ser utilizados para financiar ações nas áreas de saúde, previdência social e assistência social, mas se o governo não utilizar todo esse recurso no próprio exercício, pode-se ter sobra de caixa, que permanecerá vinculada para utilização em exercício diverso do arrecadado, mas quando utilizado somente poderá ser aplicado em ações da seguridade social.*

*Por outro lado, a Constituição Federal obriga que parte dos impostos arrecadados no exercício sejam aplicados nas áreas de saúde e educação. Por exemplo, os estados são obrigados a aplicar 12% das receitas de impostos em ações de saúde. Observe que quando há somente vinculação*

(ACP) \*



C.M.V.  
Proc. Nº 255/21  
Flc 25

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*de receitas não há obrigatoriedade de aplicação, no mesmo exercício, dos recursos arrecadados. Logo, a vinculação garante que o recurso, quando gasto, será para aquela finalidade, mas não garante o montante nem quando será gasto. Já as regras de aplicação dos valores ou percentuais mínimos visam garantir que os recursos sejam aplicados em determinado exercício em área específica.*

#### **4. VINCULAÇÃO DE RECEITA NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

*Apresentado os aspectos conceituais sobre vinculação de receitas e seus efeitos sobre a gestão, é fato que a cultura orçamentária no Brasil valoriza a vinculação de receitas e isto se reflete na legislação brasileira. A própria Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), por meio do parágrafo único do artigo 8º, preocupou-se ainda em garantir que os eventuais saldos de caixa de recursos legalmente vinculados somente sejam utilizados no objeto de sua vinculação.*

*Art. 8º - Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.*

*Além disso, o artigo 50 da LRF determina que a escrituração contábil das disponibilidades de caixa deverá ser obrigatoriamente de forma individualizada:*

*Art. 50 - Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:*

*I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;*

*Uma receita poderá ter uma ou mais destinações, que é o processo pelo qual os recursos originários de receitas orçamentárias públicas são vinculados a uma despesa específica, órgão, fundo ou a qualquer que seja a aplicação de recursos.*

*Esse processo demonstra para a sociedade a destinação da receita desde a previsão até o efetivo pagamento das despesas constantes dos programas e*

(ACP) \*



C.M.V.  
Proc. Nº 255,29  
Fl. 30  
Data: \_\_\_\_\_

# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*ações governamentais. Facilita, ainda, a fiscalização por parte do parlamento quanto ao cumprimento da legislação, pois possibilita o atendimento da necessidade de transparência no gasto público e de controle das fontes de financiamento das despesas.*

*Dessa forma, a codificação da destinação da receita indicará a vinculação, evidenciando, a partir do ingresso, as destinações dos valores por meio da tabela de fonte de recursos. Quando da realização da despesa, deverá demonstrar a fonte de financiamento da mesma, estabelecendo-se a interligação entre a receita e a despesa.*

*Por que é necessário desvincular? Tomando-se como base a situação da União têm-se que 82% da receita é vinculada, ou seja, tem destinação específica. Dos restantes 18% da receita total que é de livre aplicação (não vinculada), 7% são utilizados para completar o financiamento de despesas obrigatórias que não possuem receitas vinculadas suficiente para cobrir suas despesas. Assim, considerando as despesas obrigatórias, 89% da receita tem destinação previamente estabelecida. Logo, pode-se concluir que a necessidade de desvincular nasce da utilização excessiva, ao longo de vários anos, dos instrumentos de vinculação comprometendo a aplicação das funções clássicas do orçamento: alocativa, distributiva e estabilizadora.*

### **5. A DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DE ESTADOS, DF E MUNICÍPIOS (DREM)**

#### **5.1. A Regra Geral**

*O caput do art. 76-A e 76-B do ADCT da CF/88 estabelece que a desvinculação abrange as receitas relativas a impostos, taxas e multas, especificando o período em que está coberta a desvinculação (até 31/12/2023) e o percentual a ser desvinculado (30%). Além disso, o referido dispositivo também alcança os impostos, taxas e multas que vierem a ser criados até a vigência prevista pela EC nº 93/2016:*

*Para Estados (DRE)*

*Art. 76-A. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Estados e do Distrito Federal relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que*

(ACP)



C.M.V. 259, 21  
Proc. Nº 31  
Fls. 31  
Resp. [assinatura]

# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes. (grifo do autor)*

*Para Municípios (DRM)*

*Art. 76-B. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Municípios relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes. (grifo do autor)*

*Assim, como regra geral ficam desvinculadas 30% das receitas relativas a impostos, taxas, multas e outras receitas correntes. Cabe uma análise crítica ao texto do caput que inicialmente suscitou dúvidas quanto à abrangência quando estabelece que a DREM incidirá sobre receitas "relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes". Alguns quiseram interpretar que somente poderiam ser desvinculadas as receitas de impostos, taxas, multas e outras receitas correntes numa correlação direta com os classificadores orçamentários da receita:*

### **1.1. Receita tributária**

*1.2. Receita de contribuições*

*1.3. Receita patrimonial*

*1.4. Receita agropecuária*

*1.5. Receita industrial*

*1.6. Receita de serviços*

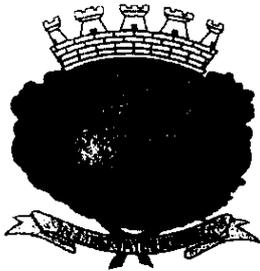
*1.7. Transferências correntes*

### **1.9. Outras Receitas Correntes**

*Tal interpretação na opinião do autor não faz sentido pelos seguintes argumentos:*

*a) é pouquíssimo provável que o legislador, num texto constitucional, estabelecesse que a desvinculação de receita teria abrangência definida pela classificação orçamentária da receita, regra essa que poderia ser alterada, por exemplo, por Portaria do Poder Executivo Federal. Aliás é o*

(ACP) +



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*que está acontecendo no momento, pois a Portaria Interministerial STN/SOF 5/2015 mudou a estrutura do classificador da receita, com vigência para os Estados, a partir de 2017 e municípios a partir de 2018, influenciando na classificação, por exemplo das multas e juros de tributos, que antes eram registrados como outras receitas correntes (1.9) e passará para a origem "Receita tributária"(1.1);*

*b) se a interpretação do caput fosse restritiva excluiria a incidência da DREM sobre todas as contribuições, o que tornaria descabido excluir, nos artigos 76-A, inciso III e art. 76-B, inciso II, as contribuições previdenciárias e de saúde. Assim, não precisaria o legislador excluir da desvinculação algo que já estaria fora do escopo no caput;*

*c) Considerando que a referência para DREM foi a DRU, e esta sempre incidiu sobre as contribuições, não faria sentido excluir tais receitas, por isso o legislador excluiu da abrangência da DREM apenas as contribuições relacionadas com previdência e saúde dos servidores, pois do contrário haveria tratamento desigual entre os entes federados, considerando que, nesta nova versão da DRU, a União desvinculou tão somente as contribuições;*

*d) Por fim, há que se lembrar que muitos dos motivadores da DRU se encaixam na DREM e por isso Estados e Municípios também precisam desatrelar recursos de fontes vinculadas, no intento de reduzir seu elevado endividamento ou aplicar em outras políticas públicas mais prioritárias do que a área que estava sendo beneficiada com a vinculação anterior.*

***Do exposto se conclui que no texto do caput da DREM "outras receitas correntes" não exprime o padrão classificatório da receita orçamentária (código 1900.00.00), mas de forma ampla todas as receitas correntes.***

### ***5.2. As Exceções à DREM***

*Cabe ressaltar que o parágrafo único de ambos os artigos (art. 76-A e 76-B do ADCT da CF/88) traz as seguintes exceções quanto à incidência da DREM:*

***a) recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino de que tratam,***

(ACP) \*



C.M.V.  
Proc. Nº 259/29  
Fls. 33

# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*respectivamente, os incisos II e III do § 2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição Federal;*

*b) receitas que pertencem aos Municípios decorrentes de transferências previstas na Constituição Federal;*

*c) receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores;*

*d) demais transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei;*

*e) no caso dos estados e DF os fundos instituídos pelo Poder Judiciário, pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público, pelas Defensorias Públicas e pelas Procuradorias Gerais dos Estados e do Distrito Federal.*

*f) no caso dos municípios os fundos instituídos pelo Tribunal de Contas do Município.*

*Cada uma dessas exceções será tratada de forma destacada.*

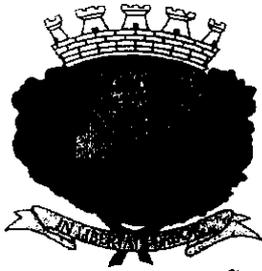
### **5.2.1. Impacto nos Limites Constitucionais**

*A primeira exceção estabelecida pela EC visa preservar da desvinculação, a regra que estabelece os gastos mínimos nas áreas de educação (18% da receita de impostos para União e 25% para estados e municípios) e saúde (15% receita corrente líquida para a União, 12% da receita de impostos para estados e 15% para municípios). Assim, o cálculo das destinações previstas relativa a receita de impostos não pode diminuir os valores destinado à aplicação nas áreas de saúde e educação.*

*Para ilustrar vamos tomar por base a receita do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), portanto, sujeito à DRE.*

*Qual será o impacto nos recursos destinados ao tesouro (fonte ordinária), com a desvinculação da receita? Para isso deve-se considerar que parte da receita do ICMS deve por mandamento constitucional ser repassada aos Municípios (25%), ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) (20%), para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) (5%) e para*

(ACP) \*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

financiamento dos serviços de saúde (12%). Agora imagine que determinado estado tenha estabelecido, por meio de legislação local, repasses adicionais à Fundação de Amparo à Pesquisa (FAP) (2%) e ao Fundo de Estabilidade Fiscal - FEF (Neste caso não está se tratando da legalidade ou não da legislação estadual ou municipal poder vincular receitas de impostos para fundos específicos, o que aparentemente poder ser entendido por alguns especialistas como um afronta ao princípio da não-afetação, que veda a vinculação de receitas de impostos.). O quadro 1 demonstra como ficam os percentuais de destinação antes e depois da DREM.

Quadro 1

RECEITA	ANTES	Depois	
(A) ICMS (BASE)	100,00%	100,00%	0,00%
(B) MUNICÍPIO (25% x A)	25,00%	25,00%	0,00%
(C) VALOR LÍQUIDO	75,00%	75,00%	0,00%
(D) FUNDEB (20% X C)	15,00%	15,00%	0,00%
(E) EDUCAÇÃO (5% X C)	3,75%	3,75%	0,00%
(F) SAÚDE (12% X C)	9,00%	9,00%	0,00%
(G) DREM (30% X C)	0,00%	22,50%	22,50%
(H) SALDO APÓS DREM	47,25%	24,75%	-22,50%
(I) FAP (2% da H)	0,95%	0,50%	-0,45%
(J) FEF (1% de H)	0,47%	0,24%	-0,24%
(K) TESOURO (H-I-J)	45,83%	24,01%	-21,81%
TESOURO+DREM (G+K)	45,81%	46,50%	0,69%

(ACP) \*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*A desvinculação da receita do ICMS, por intermédio da DREM, gerará um incremento na alocação de recursos na Fonte Tesouro de cerca de 0,69%, considerando que os recursos destinados para a DREM são de livre alocação.*

*A regra de cálculo preserva os mesmos percentuais destinados antes da DREM para as áreas de saúde e educação. No entanto, os fundos criados por legislação estadual são afetados pela DREM no valor de 30% (valor cheio) diminuindo a base de incidência da destinação para tais fundos. Tal interpretação deve-se ao entendimento de que a legislação determinou que os repasses à saúde e educação sejam "preservados", mas não reduzem a base de cálculo da DREM.*

*É importante ressaltar que quando se trata de repasse constitucional para outro ente, vale o entendimento de que a DREM deve incidir sobre os recursos que pertencem ao Ente. Por isso, quando se observa a regra de cálculo do quadro 1 os 30% referentes à DREM incidem sobre a receita do imposto deduzida a transferência constitucional para outro ente.*

### **5.2.2. As Transferências Constitucionais para outro Ente**

*A EC preservou do impacto da DRE as receitas que pertencem aos Municípios decorrentes de transferências previstas na Constituição Federal. Quais seriam essas? Como trata-se de mandamento constante da DRE restringe-se às transferências constitucionais do Estado para os municípios, tais como, cota-parte do ICMS, cota-parte do IPVA, Cota-Parte do IPI-Exportação, dentre outras repartições de receitas previstas na constituição federal.*

*A preservação das receitas que pertencem aos Municípios decorrentes de transferências previstas na Constituição Federal está prevista no dispositivo da DRE, obviamente não existindo para a DRM.*

### **5.2.3. Os Regimes Próprios de Previdência (RPPS)**

*Também estão preservadas da DREM as contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores. A exceção está prevista no caso da DRE no artigo 76-A, inciso III e na DRM no artigo 76-B, inciso II, que retira da abrangência da DREM a receita arrecadada pelos Fundos de Previdência*

(ACP) \*



C.M.V. 259/21  
Proc. Nº 36  
Fls. 36  
Rusp.

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*dos Servidores e de assistência à saúde dos servidores. No caso das receitas previdenciárias, normalmente vinculadas aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), isto é, destinadas ao fundo do RPPS, pode-se ter uma interpretação mais restrita interpretando o dispositivo constitucional de forma a não aplicar a desvinculação apenas para as receitas de contribuições previdenciárias (empregado e empregador).*

*Mas a DREM incide sobre as demais receitas correntes do RPPS, como no caso de receitas de rendimentos de aplicação financeira? E se o RPPS obtiver alguma receita de serviço, caberá a incidência da DREM? Numa leitura fria do dispositivo até cabe, no entanto observa-se a preocupação do legislador em que o mecanismo de desvinculação não comprometa recursos que "pertencem" ao financiamento da previdência e saúde dos servidores públicos. Logo, se mostra mais prudente e conservador a não aplicação da DREM sobre as receitas dos fundos de saúde e previdência dos entes.*

*Cabe observar que no caso de RPPS que possua déficit financeiro que tenha que ser coberto pelo patrocinador (ente) a desvinculação de outras receitas do fundo teria efeito nulo, fazendo com que as despesas em vez de serem custeadas com recursos de fontes vinculadas ao fundo, fossem financiadas com recursos da DREM, portanto, não provocando ganhos alocativos ao Tesouro.*

#### **5.2.4. As Transferências Recebidas de Outro Ente**

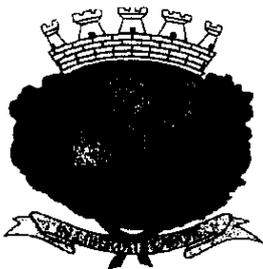
*O inciso IV do artigo da DRE e o inciso III do dispositivo da DRM dispõem que não se aplica a DREM às receitas de transferências obrigatórias e voluntárias com destinação específica em lei:*

*Parágrafo único. Excetuam-se da desvinculação de que trata o caput:  
[...]*

*III (DRM) / IV (DRE) - demais transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei;*

*Cabe observar a falta de precisão técnica do texto quando estabelece como exceção as "transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação". Ora, sob a ótica da obrigatoriedade uma transferência somente pode ser obrigatória ou voluntária. Logo, poder-se-ia concluir que a exceção*

(ACP)



C.M.V.  
Proc. Nº 259, 21  
Fls. 37  
Resp. [assinatura]

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*abrange todas as transferências entre entes da federação. No entanto, já foi comentado que as receitas que pertencem aos municípios decorrentes de transferências previstas na Constituição Federal e repassadas pelos estados estão fora da abrangência da DREM.*

*A LRF entende como **transferências voluntárias** a entrega de recursos a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.*

*Do conceito da LRF pode-se deduzir que são **transferências obrigatórias** aquelas decorrentes de determinação constitucional, legal ou as destinadas ao sistema único de saúde. Como exposto nos tópicos anteriores parte das transferências constitucionais já estavam blindadas da DREM na relação de transferência entre o Estado e os municípios que integram aquele Estado. No entanto, outro ente, por exemplo, a União, pode repassar recursos para determinado Estado e/ou Município, como acontece nos repasses fundo a fundo, que decorrem de lei ou mesmo nas receitas decorrentes de convênios, contratos de repasse, termos de parceria e outros instrumentos congêneres, que não decorrem de lei ou de regra constitucional e se enquadram no conceito de transferências voluntárias.*

*Assim, as transferências obrigatórias não são alcançadas pela DRE, cabendo ressaltar que existem algumas receitas decorrentes de transferências obrigatórias que são desvinculadas por sua natureza, tais como: cota parte FPE, cota parte FPM, cota parte IPI Exportação, etc.*

*No que se refere às voluntárias poder-se-ia interpretar que apenas as que possuem destinação legal é que estariam blindadas da DREM. No entanto, como regra geral, seria impróprio falar em transferência voluntária com destinação legal, dado que uma característica desse tipo de transferência é a vontade entre as partes de pactuar a execução de um objeto de interesse mútuo, normalmente caracterizado na assinatura de convênios ou instrumentos congêneres. Nunca se pode esquecer que o propósito da desvinculação é retirar a restrição de aplicação de determinada receita para que possa financiar qualquer ação de governo. Logo, seria irracional pensar*

(ACP) \*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*que determinado ente iria pactuar com outro, por exemplo, a construção de uma escola e o transferidor aceitaria que 30% dos recursos transferidos pudessem ser destinados para outra finalidade.*

## **5.2.5. Os Recursos de Outros Poderes**

*A última exceção à DREM se relaciona com a arrecadação dos fundos instituídos pelo Poder Judiciário, pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público, pelas Defensorias Públicas e pelas Procuradorias Gerais, em resumo, recursos que pertencem a outros poderes.*

### **Para Estados (DRE)**

*Art. 76-A. [...]*

*Parágrafo único. Excetuam-se da desvinculação de que trata o caput:[...] V - fundos instituídos pelo Poder Judiciário, pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público, pelas Defensorias Públicas e pelas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal."*

### **Para Municípios (DRM)**

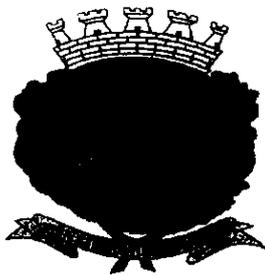
*Art. 76-B. [...] Parágrafo único. Excetuam-se da desvinculação de que trata o caput:*

*[...]V - fundos instituídos pelo Tribunal de Contas do Município."*

*A interpretação do inciso é a de que, quaisquer receitas correntes arrecadadas por esses fundos não devem ser alcançadas pela DREM. Observa-se também pela redação desse inciso que, caso haja algum fundo instituído pelo poder Legislativo, esse entrará no escopo do art. 76-A e B.*

*Por outro lado, não há que se fala em incidência na DREM sobre os repasses do duodécimo do Executivo aos demais poderes, pois tal transferência não caracteriza-se como receita, estando, portanto, fora da regra de abrangência da desvinculação. Cabe ressaltar que a transferência mensal de recursos do poder executivo para o legislativo ou judiciário deve ser contabilizada como Variação Patrimonial Diminutiva (VPD) no Executivo e Variação Patrimonial Aumentativa (VPA) no mundo contábil e no orçamentário deve ser contabilizado como cota financeira concedida e recebida, não despesa e receita. Em resumo, não se empenha o duodécimo!!*

(ACP) \*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

### 6. ALGUMAS PERGUNTAS FREQUENTES

#### 6.1. Para entrar em vigor a DREM precisa de regulamentação?

A EC não remete à necessidade de regulamentação por parte dos entes e tomando-se como base a experiência da União com a DRU constata-se que a regra constitucional é autoaplicável.

#### 6.2. Incide sobre todas as receitas Correntes? Inclusive a Contribuição de Iluminação Pública?

Não obstante o caput deixar inicialmente pairar dúvidas conforme comentado no item 5.2 deste artigo a DREM incide, como regra geral, sobre todas as receitas correntes, inclusive a contribuição de iluminação pública, pois a mesma não foi excetuada pelo texto constitucional. Cabe observar que, não se pode alegar que, por natureza, a contribuição está intrinsecamente vinculada, isto é, goza do princípio da afetação da receita estando por sua característica própria a destinação a determinada despesa, no caso específico o financiamento da iluminação pública. Observe que tal fato também ocorre com a grande maioria das taxas, espécie tributária que se inclui, de forma literal, na regra desvinculatória (art. 76-A e 76-B, do ADCT). Também as contribuições arrecadas pela União são impactadas pela regra de desvinculação, sendo essas receitas bastante representativas.

#### 6.3. As receitas de convênios são impactadas?

Não. O parágrafo único excetua as transferências voluntárias e obrigatórias entre entes da federação, conforme tratado no item 5.2.4 deste artigo.

#### 6.4. As transferências para Estados e Municípios são afetadas?

Não. A EC preservou do impacto da DRE as receitas que pertencem aos Municípios decorrentes de transferências previstas na Constituição Federal. No caso dos municípios não há repartição de receitas.

#### 6.5. A DREM altera a classificação por natureza da receita?

Não. A origem da receita continua a mesma: ISS, ICMS, IPVA,. A DREM altera a destinação da receita mudando de fonte vinculada para fonte ordinária.

#### 6.6. A DREM muda a classificação por fonte de recursos?

(ACP)



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

que o contribuinte vai ao banco, a desvinculação ocorrerá quando da classificação da receita orçamentária independentemente do fato gerado ou de quando tenha sido registrado o direito a receber em contrapartida da VPA. Logo, no caso de receitas inscritas em dívida ativa a desvinculação, quando couber, se dará no momento da arrecadação da receita.

### **7. A PARTIR DE QUANDO DEVE SER APLICADA A DREM?**

O artigo 3º estipula que a vigência da desvinculação de receitas ocorre a partir da data da publicação da EC nº 93/2016, produzindo efeitos a partir de 1º de janeiro de 2016. Assim, há que apurar quanto teria sido destinado para cada fonte caso a DREM estivesse em vigor desde o início do ano e fazer o ajuste contábil ainda em 2016. Nesse sentido, sugiro as seguintes práticas:

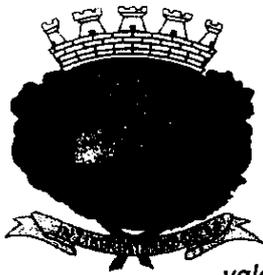
#### **a) A fonte de recursos a ser desvinculada é superavitária**

Se a fonte for superavitária e tiver saldo não utilizado nas disponibilidades no exercício de 2016 com base no valor apurado deve-se fazer o remanejamento de fontes nas Disponibilidades por Destinação de Recursos (DDR) e na receita realizada por fonte, segundo o valor apurado e até o limite das DDR. Para exemplificar imagine que determinado órgão arrecade uma taxa e que toda a receita desta é destinada ao órgão. Nesse caso 100% da receita foi destinada para a Fonte XX. Com aplicação retroativa da DREM o que deveria ter acontecido? Parte dos recursos (70%) continuaria a ser destinado para a Fonte XX e 30% dos recursos arrecadados no exercício para a Fonte 00 – recursos ordinários. Agora suponha que a fonte XX tem \$100 de disponibilidades nas DDR e o ajuste da DREM seja de \$30. Deve-se remanejar \$30 da Fonte XX para a Fonte 00 e na conta contábil que registra a receita realizada por fonte deve-se também fazer o remanejamento, mantendo-se a natureza da receita, se for o caso de ter este controle junto com o controle da fonte (muito comum nos casos dos sistemas que trabalham com contas correntes).

#### **b) A fonte de recursos a ser desvinculada gasta tudo que arrecada**

Se a fonte não for superavitária, portanto não tiver saldo nas disponibilidades no exercício de 2016 significa, em muitas situações, que o

(ACP) [assinatura]



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*valor arrecadado no exercício já está todo empenhado. Nesse cenário não há ganho de evidenciação nem de controle em efetuar o cancelamento de empenhos da fonte vinculada (Fonte XX) para serem refeitos na fonte ordinária (Fonte 00). No entanto, é importante que seja evidenciado em Nota Explicativa que não foi feito o ajuste retroativo, citar as fontes que não foram impactadas pela regra de desvinculação e ressaltar o custo-benefício e os ônus que tal prática poderia ocasionar considerando que se está praticamente no final do exercício financeiro.*

*Vale lembrar que para o orçamento de 2017 há que se tomar providências junto ao Legislativo para realizar as mudanças de fontes decorrentes da vigência da DREM.*

### **8. CONCLUSÃO**

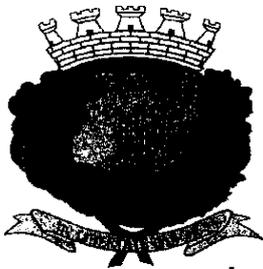
*O caput do art. 76-A e B desvincula todas as receitas correntes arrecadadas pelos estados, DF e municípios, com exceção das abrangidas pelo parágrafo único dos referidos artigos.*

*Nesse aspecto, verifica-se que, ao mesmo tempo em que busca flexibilizar a gestão orçamentária e contribuir para a superação da crise fiscal, a DREM tem por premissa não desvincular recursos provenientes de tributos e transferências de impostos das áreas sociais, como assistência social, educação, previdência social e saúde, nem afeta as transferências de recursos aos demais entes com base nos impostos federais e nem as transferências aos municípios com base nos impostos estaduais.*

*Também ficam livres da desvinculação os recursos oriundos dos fundos instituídos pelo Poder Judiciário, pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público, pelas Defensorias Públicas e pelas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal.*

*As receitas de transferências entre entes também ficam de fora do alcance da DREM.” (Data: 01/12/2016 Entendendo as Mudanças na CASP. Todos publicados pela Editora Gestão Pública (www.gestaopublica.com.br).Entendendo a Desvinculação de Receitas de Estados e Municípios (DREM) Por Paulo Henrique Feijó (gn)*

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS  
ESTADO DE SÃO PAULO

PROT. Nº 251/21  
Fls. 92  
Resp. (D)

Assim sendo, conforme já mencionado a questão da desvinculação da CIP ainda é controversa entre os juristas não havendo jurisprudência uniformizada referente ao assunto. Frisando ainda, que a competência para legislar referente à matéria é privativa do Prefeito segundo previsão da Lei Orgânica em simetria com as disposições das Constituições Federal e Estadual de São Paulo:

*“Artigo 25 - Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.”*

*“Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.”*

*“Artigo 174 - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal:*

*I - o plano plurianual;*

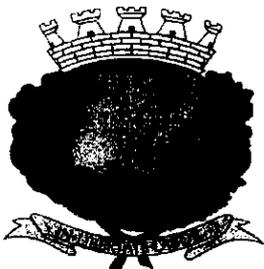
*II - as diretrizes orçamentárias;*

*III - os orçamentos anuais.*

*§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.*

*§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública estadual, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.*

(ACP) \*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

**§ 3º** - Os planos e programas estaduais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual.

**§ 4º** - A lei orçamentária anual compreenderá:

**1** - o orçamento fiscal referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público;

**2** - o orçamento de investimentos das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

**3** - o orçamento de seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos e ela vinculados, da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público.

**4** - o orçamento da verba necessária ao pagamento de débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes dos precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, a serem consignados diretamente ao Poder Judiciário, ressalvados os créditos de natureza alimentícia e as obrigações definidas em lei como de pequeno valor.

**§ 5º** - A matéria do projeto das leis a que se refere o "caput" deste artigo será organizada e compatibilizada em todos os seus aspectos setoriais e regionais pelo órgão central de planejamento do Estado.

**§ 6º** - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo dos efeitos decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

**§ 7º** - Os orçamentos previstos no § 4º, itens 1 e 2, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão, entre suas funções, a de reduzir desigualdades inter-regionais.

(ACP)



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

**§ 8º** - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão de receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

**§ 9º** - O Governador enviará à Assembleia Legislativa:  
1 - até 15 de agosto do primeiro ano do mandato do Governador eleito, o projeto de lei dispondo sobre o plano plurianual;

2 - até 30 de abril, anualmente, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias;  
e

3 - até 30 de setembro, de cada ano, o projeto de lei da proposta orçamentária para o exercício subsequente." (NR)

**Artigo 175** - Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, bem como suas emendas, serão apreciados pela Assembleia Legislativa.

**§ 1º** - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem serão admitidas desde que:

1 - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

2 - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Municípios.



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

**3 - sejam relacionadas:**

**a) com correção de erros ou omissões;**

**b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.**

**§ 2º - As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.**

**§ 3º - O Governador poderá enviar mensagem ao Legislativo para propor modificações nos projetos a que se refere este artigo, enquanto não iniciada, na Comissão competente, a votação da parte cuja alteração é proposta.**

**§ 4º - Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.**

**§ 5º - Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.**

**§ 6º - As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão de 0,3% (três décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade do percentual a ser estabelecido será destinada a ações e serviços públicos de saúde.**

**§ 7º - A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 6º deste artigo, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do item 1 do parágrafo único do artigo 222, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.**

(ACP)



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

§ 8º – É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 6º deste artigo, em montante de 0,3% (três décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios definidos na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 9º – Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 8º deste artigo, em montante estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 10 – Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no § 8º deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

### **Artigo 176 - São vedados:**

I - o início de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

III - a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com fim preciso, aprovados pelo Poder Legislativo, por maioria absoluta;

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas as permissões previstas no art. 167, IV, da Constituição Federal e a destinação de recursos para a pesquisa científica e tecnológica, conforme dispõe o art. 218, § 5º, da Constituição Federal;



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir "déficit" de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º, da Constituição Federal.

IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.

§ 1º - Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano anual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

§ 2º - Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente."

Nesse sentido temos o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

"AÇÃO DIREITA DE INCONSTITUCIONALIDADE EMENDA LEGISLATIVA À LEI MUNICIPAL Nº 2.257, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2018 (LEI DE ORÇAMENTO ANUAL LOA) Emenda que destinou percentual da receita corrente líquida a determinadas instituições Previsão do artigo 175, § 1º, da Constituição

(ACP) \*



Proc. Nº 259, 21  
Fls. 48  
Resp.

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*Estadual, que exige a indicação dos recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa Hipótese na qual foram apenas previstos percentuais da Receita Corrente líquida do Município, sem a precisa indicação da correspondente anulação de despesa que resultaria nos recursos necessários à destinação - Não afasta o vício apontado a final previsão constante do § 17, que firma que "para atendimento às emendas elencadas [nos parágrafos anteriores], fica o Executivo autorizado a abrir Crédito Suplementar até os limites do valor das mesmas", posto que esse dispositivo oferta caminho diverso para atendimento da despesa, fugindo da baliza constitucional Inconstitucionalidade que emana da lesão ao previsto no artigo 175, § 1º, e 144, ambos da Constituição do estado de São Paulo Inconstitucionalidade por reverberação normativa do § 17, que teve seu sentido esvaziado com o julgamento da presente ação - Ação julgada procedente.*

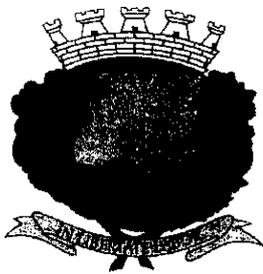
*(...)*

*De início, é pertinente mencionar, como o fez a D. Procuradoria de Justiça, que a presente actio tem por parâmetro tão somente a Constituição do estado de São Paulo, sendo a ela irrelevante eventual discussão da adequação, ou inadequação, da lex impugnada à Lei Orgânica do Município.*

*Feita essa inicial ressalva, em se tratando de matéria de relativa complexidade, cabível breve elucidação doutrinária (guardando-se as particularidades do ente federativo relacionado ao caso concreto):*

*"A Constituição Federal prevê, em matéria orçamentária, que o Congresso Nacional, a partir de leis de iniciativa do Poder Executivo, estabelecerá o plano plurianual; as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Além disso, servirá de paradigma para a elaboração de planos e programas nacionais, regionais e setoriais, conforme previstos na constituição.*

(ACP)



C.M.V.  
Proc. Nº 259, 29  
Fis. 49  
R

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.*

*A lei orçamentária anual compreenderá o orçamento fiscal referente aos poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos e ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.”1*

*Não se discute a iniciativa para as referidas leis que, como sustentado na obra mencionada, é do Chefe do Executivo (in casu, do prefeito).*

*Igualmente não se ignora a possibilidade da realização de emenda à Lei Orçamentária Anual, prevista tanto na CRFB quanto na Constituição do estado de São Paulo.*

*Todavia, essa possibilidade não é irrestrita, mas há de atender os requisitos estabelecidos nas duas Cartas.*

*Novamente clara a Doutrina:*

*“As emendas aos projetos de lei do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e serão apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional. Há, porém, distinção em relação a cada um desses projetos.*

*Se se tratar de propostas de emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou a projetos que o modifique, somente podem ser aprovadas caso : (1) sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; (2) indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, que não sejam de dotações para*

(ACP) \*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*pessoal e de seus encargos, serviço da dívida, transferências tributárias constitucionais para Estados, Distrito Federal e Município; (3) sejam relacionadas com a correção de erros ou omissões ou com os dispositivos do texto do mesmo projeto”2*

*Disso não destoa destes termos Alexandre de Moraes3.*

*Os requisitos constitucionais de observância dos demais diplomas legislativos atinentes ao orçamento não são imotivados, mas decorrem de sua particular natureza, posto que a Constituição “abre amplas possibilidades à implantação de um sistema integrado de planejamento do orçamento-programa, de sorte que o orçamento fiscal, os orçamentos de investimento das empresas e o orçamento da seguridade social passam a constituir etapas do planejamento de desenvolvimento econômico e social, ou se se quiser, conteúdo dos planos e programas nacionais, regionais e setoriais, na medida em que estes têm que compatibilizar-se com o plano plurianual que é o instrumento que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, que integrarão o orçamento anual, em cada ano, e por ela executadas anualmente.*

*Trata-se de planejamento estrutural, porque todos os planos e programas têm suas estruturas estabelecidas segundo o plano plurianual.”4*

*O caso em apreço é especificamente disciplinado pelo artigo 175 da Constituição estadual, aplicado aos Municípios ante a previsão do artigo 144, da mesma Carta.*

*De fato, clara a sujeição dos Municípios ao mesmo regime legal aplicado aos demais entes federativos (no que concerne ao presente feito), sendo também nesse sentido a mais clara explanação doutrinária:*

*“Quanto ao oferecimento de emendas ao projeto da LOA, deverão elas ser apresentadas na comissão permanente competente e no prazo fixado. Sem embargo da ampliação de suas prerrogativas no tocante à participação no processo orçamentário, a ordem constitucional inaugurada em 1988 colocou limites e restrições à atuação do Legislativo quanto às modificações*

(ACP) *A*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*que pode introduzir na proposta orçamentária do Executivo. Assim, as emendas devem ser compatíveis com o plano plurianual e com a LDO e só podem ser aprovadas caso indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa. Contudo, é vedada a anulação de despesa relativa a dotações para pessoal e seus encargos e serviço da dívida.”5 (g.n.)*

*É oportuno consignar que os mencionados requisitos remanescem apesar da invocação do artigo 166, § 9º, da CRFB, que não afasta o previsto pelo § 3º, do mesmo dispositivo.*

*Destarte, não foram levantadas pelo requerente quaisquer afrontas ao Plano Plurianual ou à Lei de Diretrizes Orçamentárias. Todavia, carrega ele razão ao trazer à baila a inobservância do preceito contido no artigo 175, da Constituição do estado de São Paulo. De fato, o mencionado dispositivo aparenta ser claro ao condicionar a emenda ao projeto de lei à indicação dos recursos necessários, **admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa.***

*No caso concreto, todavia, isso não ocorreu, sendo apenas previstos percentuais da Receita Corrente líquida do Município, sem a precisa indicação da correspondente anulação de despesa que resultaria nos recursos necessários à destinação.*

*E não afasta o vício apontado a final previsão constante do § 17, que firma que “para atendimento às emendas elencadas [nos parágrafos anteriores], fica o Executivo autorizado a abrir Crédito Suplementar até os limites do valor das mesmas”. Desnecessário ingressar na competência para tanto, bastando concluir que esse dispositivo oferta caminho diverso para atendimento da despesa, fugindo da baliza constitucional.*

*A necessidade de indicação dos recursos necessários, outrossim, já foi examinada por este Colendo Órgão, conforme melhor aclara a seguinte jurisprudência:*

*Ação Direta de Inconstitucionalidade. Emendas modificativas e aditivas à Lei 1.611/2015, de 04 de janeiro de 2016. Preliminar. Extinção. Pese ofensa a preceitos da Carta Magna, restou consignado, de forma clara, que as*

(ACP) ✂



CAMM  
Proc. Nº 259, 21  
Fls. 38  
Assp. P

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

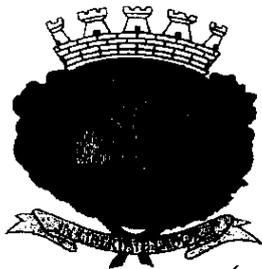
ESTADO DE SÃO PAULO

*emendas impugnadas afrontaram dispositivos da Constituição Estadual. Princípio da causa petendi aberta. Rejeição. Mérito. Alteração do projeto de lei orçamentária de autoria do Chefe do Poder Executivo. Exclusão da verba alocada à municipalidade e repasse do valor à Câmara Municipal. Observância dos preceitos constitucionais. Emenda parlamentar modificativa que importou, apenas, em remanejamento de recursos e não ensejou incremento de despesas públicas. Emenda aditiva, entretanto, que não indica os recursos necessários para a realização das medidas propostas e onera o erário. Inadmissibilidade. Afronta aos artigos 25; 174, parágrafo 8º; 175, parágrafos 1º e 2º; 176, inciso II, da Constituição Estadual. Ação julgada procedente em parte. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2002538-61.2016.8.26.0000; Relator (a): Sérgio Rui; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/05/2016; Data de Registro: 16/05/2016. Grifos da reprodução.)*

*E, ainda:*

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE EMENDAS PARLAMENTARES NºS 13, 14 e 17, APOSTAS À LEI Nº 1.068, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2014, QUE INSTITUIU A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO MUNICÍPIO DE ILHABELA/SP PODER LEGISLATIVO QUE DETÉM A PRERROGATIVA DE EMENDAR PROJETOS DE LEI, MESMO AQUELES CUJA INICIATIVA É RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO OBSERVÂNCIA NECESSÁRIA, PORÉM, DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS TRAÇADOS REALOCAÇÃO DE VALORES A DETERMINADAS PASTAS DO ORÇAMENTO MUNICIPAL, COM ANULAÇÃO DE VERBA DESTINADA À RESERVA DE CONTINGÊNCIA IMPOSSIBILIDADE, POR SE TRATAR DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA GLOBAL, DESTINADA A ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS E ATENDIMENTO A PASSIVOS CONTINGENTES E OUTROS RISCOS E EVENTOS FISCAIS IMPREVISTOS VIOLAÇÃO AO ARTIGO 175, §1º, ITEM 2, ALÍNEA 'B', DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL DO C. ÓRGÃO ESPECIAL PRETENSÃO PROCEDENTE. (g.n.) (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2093112-67.2015.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador:**

(ACP)



Proc. Nº 259,21  
Fls. 53  
Rusp.

# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 18/11/2015; Data de Registro: 23/11/2015)*

*Outrossim, em feito que carrega a mesma ratio:*

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE MUNICÍPIO DE ITAÍ LEI MUNICIPAL Nº 1.785, QUE DISPÕE SOBRE ALTERAÇÃO DA LEI 1772/2013, TRATANDO DE AUMENTO NO VALOR DA SUBVENÇÃO SOCIAL REPASSADA PELA MUNICIPALIDADE À ASSOCIAÇÃO DOS UNIVERSITÁRIOS E ESTUDANTES DE CURSOS TÉCNICOS DO MUNICÍPIO DE ITAÍ - INICIATIVA PARLAMENTAR INVASÃO DA COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO VÍCIO FORMAL RECONHECIDO AUSÊNCIA DA ESPECIFICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO DAS DESPESAS DECORRENTES DA LEI AFRONTA AOS ARTIGOS 25 E 176, I, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL AÇÃO PROCEDENTE. (g.n.) (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2107135-52.2014.8.26.0000; Relator (a): Neves Amorim; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 22/10/2014; Data de Registro: 29/10/2014)**

*Em síntese, inegável a possibilidade de emenda parlamentar.*

*Essa matéria, inclusive, já foi examinada pelo e. STF:*

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 25 E DO CAPUT DO ARTIGO 46 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 836, DE 02 DE DEZEMBRO DE 1997. DIPLOMA NORMATIVO QUE INSTITUIU O PLANO DE CARREIRA, VENCIMENTOS E SALÁRIOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS INEGRANTES DO QUADRO DO MAGISTÉRIO DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. ALEGAÇÃO DE DESRESPEITO AOS INCISOS IV E VI DO ARTIGO 84 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1998, BEM COMO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES (ART. 2º DA C.F.). - As normas constitucionais de processo legislativo não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo Chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa. Essa atribuição do Poder Legislativo brasileiro esbarra, porém, em duas limitações: a) a impossibilidade de o parlamento veicular matérias diferentes das versadas**

(ACP)



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo; e b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, ressalvado o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF). No caso, a Lei Complementar nº 836/97 é fruto de um projeto de lei de autoria do próprio Governador do Estado de São Paulo e o impugnado parágrafo único do artigo 25, embora decorrente de uma emenda parlamentar, não acarreta nenhum aumento da despesa pública. Vício de inconstitucionalidade que não se verifica. - O artigo 46 da Lei Complementar nº 836/97 dispõe que, na hipótese de o deslocamento do servidor público ocorrer sem prejuízo remuneratório, caberá ao Município ressarcir ao Estado os valores pagos ao agente estatal cedido, bem como os encargos sociais correspondentes. Tudo a ser feito com recursos provenientes do repasse do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental. Caso em que se reconhece ofendida a autonomia municipal para aplicar livremente as suas rendas (CF, art. 18). - Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão "Na hipótese de o afastamento ocorrer sem prejuízo de vencimentos, o Município ressarcirá ao Estado os valores referentes aos respectivos contra-cheques, bem como encargos sociais correspondentes, com recursos provenientes do repasse do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental", constante do art. 46 da Lei Complementar nº 836/97, do Estado de São Paulo. (ADI 3114, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 24/08/2005, DJ 07-04-2006 PP-00015 EMENT VOL-02228-01 PP-00111 LEXSTF v. 28, n. 329, 2006, p. 22-39)

Todavia, a referida emenda há de observar as regras constitucionalmente previstas, o que no caso concreto não ocorreu, diante da ausência de indicação dos recursos necessários, **admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa.**

Desse modo, forçoso reconhecer que os parágrafos 1º a 16, do artigo 6º, da Lei impugnada nesta actio, padecem de inconstitucionalidade ao afrontarem o artigo 175, § 1º, item 2, da Constituição do estado de São

(ACP) \*



C.M.V.  
Proc. Nº 259, 21  
fls. 33

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*Paulo, aplicável ao Município em decorrência do previsto no artigo 144, do mesmo diploma.*

*Por fim, o requerente igualmente se insurge contra o parágrafo 17 do já mencionado artigo 6º. Todavia, como esclarecem as fls. 13 da petição inicial, aparenta fundar sua irresignação na sustentada afronta à Lei Federal de número 4.320, de 17 de março de 1964. Como já aclarado anteriormente, a presente actio tem por parâmetro superior apenas a Constituição Bandeirante, o que por consequência impede o exame da (i)legalidade do dispositivo.*

*De todo modo, posto que o § 17 da Lex refere-se a autorização legislativa "para atendimento às emendas", a declaração de inconstitucionalidade que ora se opera termina por esvaziar o seu conteúdo e possibilita a chamada inconstitucionalidade consequente (ou, como definido em outra oportunidade pela jurisprudência, por reverberação normativa)6." (ADI nº 2056611-75.2019.8.26.0000)*

Outrossim, além da matéria ser de competência do Poder Executivo existem vários aspectos orçamentários a serem estudados pelos órgãos técnicos daquele:

*"Em 14 de agosto de 2019, o Plenário do Tribunal de Contas da União julgou o Processo 039.853/2018-7, que deu origem ao Acórdão 1.907/2019. Sob a relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, o caso tratou de consulta, formulada pelo então Ministério da Fazenda (atual Ministério da Economia), relativamente à interpretação a ser dada no caso de conflito de normas decorrente da aprovação de leis sem a devida adequação orçamentária e financeira e em inobservância ao que determina a legislação sobre a matéria, em especial o art. 167, II, da Constituição Federal, o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, bem como os arts. 15, 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Eles preveem, respectivamente, o seguinte:*

(ACP) *f*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS  
ESTADO DE SÃO PAULO

C.M.V.  
Proc. Nº 255, 21  
Fls. 36  
Resp. [assinatura]

(i) CF/1988 , art. 167, II: "São vedados: [...] a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais";

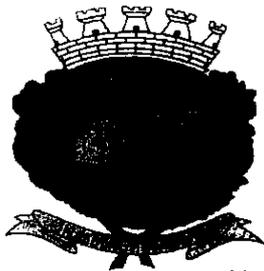
(ii) ADCT, art. 113: "A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro";

(iii) LRF: Art. 15. "Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17". Art. 16. "A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias". Art. 17. "Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios".

Todos os dispositivos veiculam preocupações com a disciplina fiscal. Têm como objetivo fazer com que o Poder Executivo e o Poder Legislativo se debrucem, desde um ponto de vista prático, sobre impactos que suas ações podem causar sobre as finanças públicas. Há limitações para aumento de gastos e para diminuição de aferição de receitas que não podem ser juridicamente desconsideradas.

Nessa linha, o Acórdão TCU 1.907/2019 foi claro a prever que a veiculação de leis que possam, de alguma maneira, gerar impactos fiscais positivos (que criem despesas novas...) ou negativos (que extingam formais atuais de recebimento de recursos pelo Estado...) devem passar por severo crivo para que produzam efeitos jurídicos. Os principais pontos pode ser assim sintetizados:

(ACP) \*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

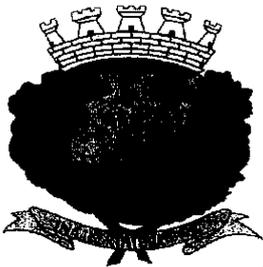
(i) não se pode deixar de lado a questão da prudência fiscal: "As disposições constantes do art. 167 da Constituição Federal, do art. 113 do ADCT, dos arts. 15, 16 e 17 da LRF, e dos dispositivos pertinentes da LDO em vigor revelam a preocupação do legislador, tanto o constitucional quanto o ordinário, com a higidez das finanças públicas, razão pela qual buscou elaborar normas de disciplina fiscal, com a imposição de regras que cobram responsabilidade e prudência não apenas do gestor público, mas também do próprio legislador, quando da edição de novas leis" (fl. 01, ementa, do Acórdão TCU 1.907/2019);

(ii) ações, do Poder Executivo e do Poder Legislativo, podem gerar ônus financeiros estatais, os quais não podem ser desconsiderados: "Elevada importância dessas normas constitucionais e legais de disciplina fiscal para a efetivação de direitos fundamentais, porquanto, conforme reconhecido pela doutrina, 'não existe almoço grátis' e os direitos têm custos que implicam ônus financeiro ao Estado para a sua realização, cujo suporte depende de uma atuação fiscal responsável, sob pena de as promessas constitucionais serem indefinidamente frustradas por razões financeiras" (fl. 01, ementa, do Acórdão TCU 1.907/2019);

(iii) tudo é resumido numa questão que chamarei aqui de pragmatismo orçamentário: "Medidas legislativas aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente são inexecutáveis, porquanto embora se trate de normas que, após a sua promulgação, entram no plano da existência e no plano da validade, não entram, ainda, no plano da eficácia, justamente por não atenderem ao disposto no art. 167 da CF/88, art. 113 do ADCT, arts. 15, 16 e 17 da LRF" (fl. 01, ementa, do Acórdão TCU 1.907/2019).

E o que isso tem a ver com a segurança jurídica no setor de iluminação? Absolutamente tudo.

Serviços de iluminação pública são de competência municipal. Esta deriva da CF/1988: de seu art. 30, V, a atribuir aos Municípios a organização e a prestação, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, dos serviços públicos de interesse local; de seu art. 149-A, a estatuir que eles



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

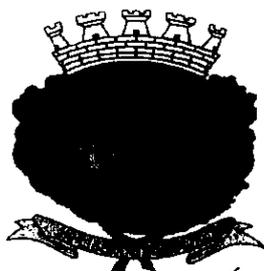
*poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública – COSIP. Aí reside o fundamento constitucional para que as leis municipais que preveem a criação e a cobrança da COSIP.*

*A reboque do debate sobre a contratação de parcerias público-privadas – PPPs para a prestação indireta de serviços no setor de iluminação pública, houve início de discussão sobre formas de se garantir maior segurança jurídica para que a iniciativa privada se engajasse neste tipo de negócio. Os serviços são de competência municipal, historicamente executados por meio de contratos celebrados com base na Lei 8.666/1993 (Lei de Licitações), com baixa regulação e pouca institucionalidade. Tais aspectos eram mitigados, diga-se, pelo fato de os contratos celebrados com base na Lei de Licitações serem de curto prazo, com baixa exposição de caixa e com realização de pagamentos com base em medições contratuais periódicas.*

*Com a celebração da PPP, o jogo muda. A sociedade de propósito específico – SPE concessionária precisa realizar investimentos na modernização dos serviços logo no início do projeto. Os serviços são pagos mediante atendimento a rígidos indicadores de desempenho. O retorno econômico-financeiro do projeto ocorre, usualmente, em horizontes de médio e longo prazos. Os contratos terão prazos longuíssimos. Haverá necessidade de realização de reinvestimentos. Tecnologias poderão mudar. Membros de Prefeituras Municipais, Secretarias e Câmaras Municipais invariavelmente mudarão. Por aí vai...*

*Em meio a este estado de coisas, há que se garantir previsibilidade, certeza de que obrigações, público e privadas, serão realizadas a contento, na exata medida em que foram contratualizadas. Para que a coisa faça sentido, sob a perspectiva privada, há de se ter nível máximo de segurança jurídica de que os pagamentos serão realizados tempestivamente, concomitantemente à prestação dos serviços. Soluções financeiras poderão provocar impactos graves, afetando a SPE e, sobretudo, os destinatários da prestação dos serviços: os cidadãos.*

(ACP) *A*



C.M.V. Proc. Nº 259/21  
Fl. 39  
CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS  
ESTADO DE SÃO PAULO

*É verdade que o fato de a COSIP ser, constitucional e legalmente, vinculada ao custeio dos serviços de iluminação pública, diminui consideravelmente os riscos assumidos pelo parceiro privado. Recursos arrecadados a título de cobrança da contribuição não poderão ser destinados a outra finalidade que não aquelas atinentes ao setor de iluminação pública (à exceção, é verdade, da desvinculação de 30% das receitas municipais, que se estende até 2023, nos termos do art. 76-B dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT...). Mas, para além da questão teórica, medidas práticas têm sido pensadas para que a COSIP seja realizada adequadamente, de forma a se dar robustez aos contratos de PPPs.*

*Aqui, podem ser mencionadas a criação das já famosas contas vinculadas (para as quais os recursos da COSIP devem ser automaticamente destinados, sem qualquer interferência da gestão municipal, geridas por agente fiduciário responsável por fazer o seu repasse automático à concessionária, no montante da contraprestação pública devida em determinado período) e de contas reservas (nas quais são colocados recursos em determinados patamares, para garantir acesso direto, fácil e não burocrático, pela concessionária caso haja inadimplemento contratual). Elas têm o objetivo garantir o fluxo de caixa esperado ao longo do projeto, que remunerará a concessionária pela prestação dos serviços concedidos (e os seus acionistas pelos investimentos realizados para viabilização do projeto...).*

*Poderia, ainda, citar outras questões. Previsão de possibilidade interrupção de investimentos pela concessionária caso haja inadimplemento em determinado patamar pelo Poder Concedente; instituição de juntas técnicas e previsão de resolução de conflitos via arbitragem; estimativa de número de pontos que devem ser implantados para adequação dos serviços são algumas das medidas previstas para que haja previsibilidade na execução contratualmente.*

*Isso, contudo, não tem acabado com a discussão sobre os riscos políticos dos projetos, especialmente em relação à própria figura da COSIP: como ela é instituída pela legislação municipal, poderia haver movimento, em nível*

(ACP)



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*local, para acabar com a contribuição, independentemente do motivo. Poderiam, por hipótese, ser veiculadas leis ou editados decretos extinguindo-a ou diminuindo o seu patamar de arrecadação, conforme o caso. Haveria, conseqüentemente, impacto direto no fluxo de recebimento de recursos no âmbito do contrato de PPP, afetando o interesse privado nesse tipo de projeto.*

*O ponto é, em boa medida, contra intuitivo e não me parece ser vislumbrado facilmente, na prática. Isso porque a extinção (ou diminuição...) da COSIP faria com que os recursos se esvaziassem duma mão, mas continuariam a ter que chegar na outra. Com isso, quero dizer que sua diminuição, nestes termos, invariavelmente faria com que houvesse necessidade de abertura de fôlego noutras fontes de receita do tesouro municipal para que os serviços continuassem a ser prestados ininterruptamente.*

*Em contexto de austeridade fiscal e de necessidade de abertura de espaço fiscal para lidar com problemas de ordem cotidiana dos entes federativos (que vão ao pagamento de folha do servidorismo público à necessidade de realização de investimentos em serviços sociais...), não é absolutamente crível que haveria a renúncia a fonte perene de receita exclusivamente destinada a serviço municipal essencial...*

*Mas, seja como for, fato é que esse risco político tem sido enxergado. E aqui voltamos ao entendimento exarado no Acórdão 1.907/2019. Conforme indicado pelo TCU, "medidas legislativas que forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o art. 167 da CF/1988, o art. 113 do ADCT, os arts. 15, 16 e 17 da LRF, e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, somente podem ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação" (fl. 32 do Acórdão 1.907/2019).*

*A extinção ou a diminuição da COSIP, em minha visão, seria capaz de violar tais dispositivos. Conseqüentemente, contrariaria a visão do TCU sobre a questão: a contribuição apenas poderia ter seu valor diminuído caso Poder Executivo e Poder Legislativo (a depender de quem promovesse a*

(ACP) *J*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*mudança...) demonstrassem que não haveria impacto para as contas públicas, tampouco prejuízo para o pagamento dos valores devidos contratualmente à concessionária de iluminação pública. Haveria a necessidade de realização de estudos de impacto (orçamentário e legislativo...), sem os quais a medida, mesmo que veiculado por meio de edição de lei, seria antijurídica.*

*Assim, a lei ou o decreto que modificassem a COSIP, ainda que existentes e válidos, não seriam eficácias: não produziram efeitos até que fosse evidenciado que o contrato de PPP não seria prejudicado, juntamente com a adoção de medidas que garantissem o seu adimplemento. Nessa linha, o voto do Min. Rel. Raimundo Carreiro no Acórdão TCU 1.907/2019 esclareceu que "[...] medidas legislativas aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira e em inobservância ao que determina a legislação vigente são inexecutáveis, porquanto embora se trate de normas que, após a sua promulgação, entram no plano da existência e no plano da validade, não entram, ainda, no plano da eficácia, justamente por não atenderem ao disposto no art. 167 da CF/88, art. 113 do ADCT, arts. 15, 16 e 17 da LRF [...]" (fl. 25, Acórdão TCU 1.907/2019).*

*Além disso, parece-me que a extinção ou a diminuição da COSIP também poderiam ser aproximadas da renúncia fiscal, nos termos do art. 14 da LRF. Da mesma maneira, tais modificações legais apenas entrariam em vigor com a demonstração de que não afetariam as metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias, bem como deveriam estar acompanhadas de medidas de compensação.*

*Nesse sentido, o voto do Min. Rel. Raimundo Carreiro também foi claro ao tratar das preocupações com a renúncia fiscal. Para ele, "[...] no caso das renúncias de receitas o Poder Público deixa de receber determinados valores sobre os quais teria direito. Se, por um lado, tal medida pode ser justificada por razões de políticas públicas específicas, não há como negar, por outro lado, que referida renúncia implica, em um primeiro momento, uma limitação da capacidade financeira do Estado de atender a outras*

(ACP) +



Proc. Nº 259,21  
Fls. 62  
Rusp. 1

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*demandas da sociedade decorrentes da necessidade de satisfação de outros direitos” (fl. 24 do Acórdão TCU 1.907/2019).*

*Qualquer diminuição do valor da COSIP, caso não seja devidamente justificada, poderá, assim, ser equiparada a renúncia de receita, pois a finalidade de continuidade na prestação dos serviços de iluminação pública continuará a existir, juntamente com outras necessidades dos cidadãos que também deverão ser atendidas pelas Municipalidades.*

*Não bastasse, eventuais alterações nos valores ou na sistemática relativa à COSIP poderá trazer impactos contratuais na PPP, que poderão gerar inadimplemento por parte do Poder Público. E, independentemente disso, ainda que os valores da COSIP sejam modificados, todas as obrigações de pagamento de contraprestação pública previstas contratualmente sobreviverão. Com ou sem COSIP, a Administração Pública continuará como devedora no bojo do contrato. Melhor que fique com ela, portanto.*

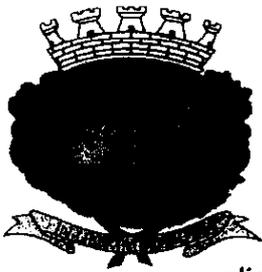
*Os debates sobre as PPPs de iluminação pública foram incisivos. Muitos projetos foram discutidos. Poucos saíram do papel. Eles precisam caminhar, sem deixar de lado a prudência fiscal, os ônus financeiros estatais e o pragmatismo orçamentário. Há de haver institucionalidade. Segurança jurídica para investimentos. Reconhecimento jurídico, tal como aqui proposto, de que a COSIP não poderá ser alterada sem a observância de rigorosos condicionantes legais.” (Iluminação Pública e Segurança Jurídica: condicionantes para revogação de legislação que crie a COSIP, Por Mário Saadi (SP), fonte: [www.direitodoestado.com.br](http://www.direitodoestado.com.br))*

*“A previsão constitucional da CIP/COSIP tem por fundamento o art. 149-A (incluído pela emenda constitucional 39/02), o qual, em virtude da generalidade da redação promovida pelo constituinte, tem sido objeto de verdadeiro “estelionato legislativo”.*

*quarta-feira, 15 de maio de 2019*

*Primeiramente, no arcabouço do ordenamento jurídico pátrio, verifica-se que a hoje intitulada Contribuição de Iluminação Pública – CIP/COSIP se*

(ACP)



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*alicerça na emenda constitucional 39/02, possuindo como finalidade o custeio da iluminação pública dos municípios e Distrito Federal.*

*A previsão constitucional da CIP/COSIP tem por fundamento o art. 149-A (incluído pela emenda constitucional 39/02), o qual, em virtude da generalidade da redação promovida pelo constituinte, tem sido objeto de verdadeiro "estelionato legislativo", isto porque os municípios têm promovido a distorção dos conceitos previstos no caput para ampliar, inconstitucionalmente, as destinações de sua arrecadação vinculada.*

*Art. 149-A Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III. (Incluído pela emenda constitucional 39, de 2002).*

*Parágrafo único. É facultada a cobrança da contribuição a que se refere o caput, na fatura de consumo de energia elétrica.*

*É notório, a partir da análise do art. 149-A, que a Constituição buscou conferir certo grau de liberdade aos municípios/DF ao viabilizar, em seu silêncio absoluto, que as leis municipais e distritais instituidoras definam o fato gerador, base de cálculo, alíquotas e contribuintes, não havendo margem para o legislador infraconstitucional dispor acerca da espécie tributária a ser utilizada para a cobrança (contribuição), bem como a vinculação da arrecadação para o custeio do serviço.*

*É neste último ponto que se vislumbra a inconstitucionalidade cometida pelos entes federativos competentes, uma vez que os mesmos ampliam as diretrizes e limitações ditadas pela Constituição Federal, especificamente no que concerne às hipóteses de utilização dos recursos advindos da supracitada contribuição constitucional, como por exemplo, "a instalação, melhoramento, expansão e modernização da rede de iluminação pública municipal", ao que temos como paradigma o município de Ibicoara/BA.*

*Tais utilizações são absolutamente vedadas, pois o legislador constituinte, ao se referir ao custeio de um serviço, usou a palavra "custeio" no corriqueiro sentido que a legislação financeira tem dado ao vocábulo, qual seja, o sentido de manter, financiar um serviço já existente.*

(ACP) [assinatura]



C.M.V. 251, 21  
Proc. Nº 69  
Fls. 69  
Resp. [assinatura]

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*Por este ângulo, o § 1º do art. 12 da lei federal 4.320/64 (recepcionada pela CF/88) classifica como despesa de custeio "as dotações para a manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis".*

*Neste sentido, a discussão acima apresentada é de tal importância que se encontra, atualmente, pendente de julgamento em recurso extraordinário com repercussão geral 666.404-RG, no STF, em que se discute a possibilidade, ou não, de se utilizar a destinação da arrecadação da contribuição para custeio do serviço de iluminação pública (COSIP) para a instalação, melhoria ou expansão do serviço de iluminação pública, senão vejamos:*

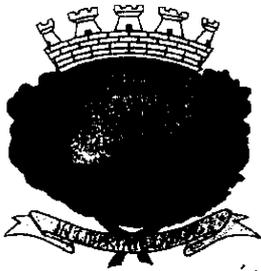
**ILUMINAÇÃO PÚBLICA. CUSTEIO DE MELHORAMENTO E EXPANSÃO DA REDE. ARTIGO 149-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AFASTAMENTO NA ORIGEM. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA. Possui repercussão geral a controvérsia relativa à constitucionalidade da cobrança, por Municípios e Distrito Federal, de contribuição de iluminação pública VISANDO SATISFAZER DESPESAS COM MELHORAMENTO E EXPANSÃO DA REDE.**

*(STF - RG RE: 666404 SP - SÃO PAULO, Relator: min. MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 28/11/13, Data de Publicação: DJe-032 17/2/14).*

*Ante o exposto, em que pese a pendência de julgamento do RE 666404/SP, em sede de repercussão geral, pelo STF, afigura-se que os fundamentos para a inconstitucionalidade da utilização dos recursos provenientes da CIP/COSIP para instalar, melhorar ou expandir o serviço existente, são substanciais, em respeito ao texto constitucional e à legislação ordinária federal, sendo legítima a vinculação da cobrança apenas para a manutenção da rede de iluminação pública comum do município, em atendimento ao fiel significado do vocábulo "custeio".*

*1 O custeio da iluminação pública municipal ou distrital era anteriormente cobrado através da espécie tributária Taxa. Contudo, o Supremo Tribunal Federal, com fundamento na impossibilidade de indivisibilidade e especificidade editou a*

(ACP)



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

### ESTADO DE SÃO PAULO

súmula 670 em 24/9/03 com o seguinte teor: "O serviço de iluminação pública não pode ser remunerado mediante taxa", possuindo como referência legislativa o art. 145, II da CF e precedentes o RE 233332, RE 231764 e o AI 231132 aAgR. Posteriormente, em 20/03/2015, a súmula 670 foi convertida na Súmula Vinculante 41, com igual teor. Desta forma, em que pese ter sido considerada ilegal a cobrança por meio de Taxa, a EC 39/2002 possibilitou aos Municípios e DF a cobrança através de Contribuição – CIP/COSIP.

2 Lei Municipal 259/17: Art. 1º - Fica instituída no Município de Ibiçara a Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública – CIP, prevista no art. 149-A da Constituição Federal. Parágrafo único – o serviço previsto no caput deste artigo compreende a iluminação de vias, logradouros e demais bens públicos de uso comum, além da instalação, manutenção, melhoramento e expansão da rede de iluminação pública municipal. Art. 9º - (...) Parágrafo único – O contrato a que se refere este artigo deverá, obrigatoriamente prever repasse até o 15º dia do mês subsequente ao da arrecadação pela concessionária ao Município, admitida, a retenção dos montantes necessários para a liquidação de quaisquer obrigações relativas ao fornecimento de energia elétrica para o serviço de manutenção da iluminação Pública, incluindo-se a melhoria e a ampliação das instalações elétricas, bem como os encargos financeiros destinados a suprir a expansão e modernização do sistema de iluminação pública.

---

("Das ilegalidades cometidas pelos entes municipais na instituição/cobrança da contribuição para custeio do serviço de iluminação pública (CIP/COSIP), por Igor Bastos de Almeida Dias Fonte migalhas, fonte: [www.migalhas.com.br](http://www.migalhas.com.br))

(ACP) \*



C.M.V.  
Proc. Nº 259/21  
Fls. 66  
Rec. \_\_\_\_\_

**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
ESTADO DE SÃO PAULO

*Destarte, verifica-se que a validade da destinação de recursos advindos da contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública também ao melhoramento e à expansão da rede é Tema de Repercussão Geral nº 0696 reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal:*

**"PRONUNCIAMENTO**

**ILUMINAÇÃO PÚBLICA CUSTEIO DE MELHORAMENTO E EXPANSÃO DA REDE ARTIGO 149-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL AFASTAMENTO NA ORIGEM RECURSO EXTRAORDINÁRIO REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA.**

**1. O Gabinete prestou as seguintes informações:**

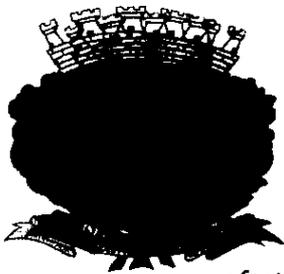
*Submeto a Vossa Excelência o tema debatido no Recurso Extraordinário nº 666.404/SP, para exame da oportunidade de inclusão da matéria no sistema eletrônico da repercussão geral.*

*A Décima Quinta Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao negar provimento à Apelação nº 959.901-5/9-00, assentou que a Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública COSIP, instituída no Município de São José do Rio Preto mediante a Lei Complementar nº 157/02, não poderia ser destinada ao melhoramento e à expansão da rede, mas somente às despesas com a instalação e manutenção do serviço. Segundo afirmou, o investimento em melhorias e na ampliação não estaria incluído no conceito de custeio do serviço de iluminação pública previsto no artigo 149-A, cabeça, da Carta da República. Consignou haver o respectivo Órgão Especial, no julgamento do Incidente de Inconstitucionalidade nº 177.333-0/7-00, asseverado possuir a contribuição a finalidade exclusiva de custear o serviço de iluminação pública, não podendo suportar outros ônus.*

*O acórdão impugnado encontra-se assim resumido:*

*APELAÇÃO CÍVEL Ação Declaratória c/c repetição de indébito Contribuição para custeio dos serviços de iluminação pública EC nº 39/02 Alegação de inconstitucionalidade da Emenda Lei Municipal que estende a cobrança para melhoramento e expansão da rede de iluminação, circunstância que se*

(ACP) *+*



C.M.V.  
Proc. Nº 257/21  
Fls. 67  
Resp.

**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
**ESTADO DE SÃO PAULO**

*afasta da autorização legal de apenas servir ao custeio do valor gasto com o serviço Honorários advocatícios mantidos Recurso improvido.*

*Não houve interposição de embargos declaratórios.*

*No extraordinário, protocolado com alegada base na alínea a do permissivo constitucional, o Município de São José do Rio Preto aponta a harmonia do tributo em debate com o artigo 149-A, cabeça, do Diploma Maior e o princípio da isonomia. Sustenta haver o Supremo, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 573.675/SC, da relatoria do ministro Ricardo Lewandowski, concluído pela constitucionalidade da mencionada contribuição, instituída, no caso, no Município de São José/SC. Consoante aduz, a Cosip não teria por objetivo imediato a prestação de serviços de iluminação pública, mas a provisão do respectivo custeio, o que incluiria, além da instalação e manutenção, melhoramento e expansão.*

*Sob o ângulo da repercussão geral, afirma ultrapassar o tema o interesse subjetivo das partes, mostrando-se relevante do ponto de vista econômico, político, social e jurídico, por versar assunto de interesse de todos os municípios.*

*A recorrida, nas contrarrazões, diz do acerto do ato atacado e destaca a inconstitucionalidade do tributo em questão.*

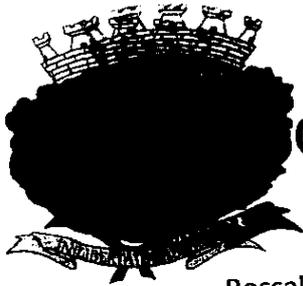
*O extraordinário foi admitido na origem.*

*Os pressupostos gerais de recorribilidade, representação processual e oportunidade foram observados na interposição do recurso.*

*2. Desde logo, consigno que o tema versado no processo não foi objeto de decisão no Recurso Extraordinário nº 573.675. Neste caso, faz-se em jogo o alcance do artigo 149-A da Carta da República. É saber: os municípios e o Distrito Federal estão autorizados pelo preceito maior à cobrança visando satisfazer despesas com melhoramento de expansão da rede? O Tribunal de origem respondeu de forma negativa.*

*3. Manifesto-me pela existência de repercussão geral da matéria."*

(ACP) \*



C.M.V.  
Proc. Nº 255/29  
Fls. 68  
R. Esp. \_\_\_\_\_

# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Ressalto que a destinação dos recursos oriundos da CIP tem sido muito questionado também na Câmara conforme verifica-se pela quantidade de requerimentos efetuados nesta sessão legislativa, nº 691/19, nº 946/19, nº 1203/19, nº 2230/19, nº 2233/19, nº 2462/19, nº 2615/19. Das respostas desses constata-se que o Município firmou o Contrato nº 191/2018, com a empresa Citeluz Serviços de Iluminação Urbana S/A em 28/12/18 visando à prestação de serviços operacionais de manutenção permanente e contínua, realização de melhorias e modernização do parque de iluminação pública do município com fornecimento de materiais, mão de obra, equipamentos e ferramental necessários para a execução do objeto, no valor de R\$ 2.503.521,94 (dois milhões, quinhentos e três mil, quinhentos e vinte e um reais e noventa e quatro centavos).

### 3. Da Conclusão

Diante disso, pelos fundamentos expostos, opinio pela impossibilidade de proposição de projeto de lei de iniciativa parlamentar referente à utilização de parte de recursos da CIP, competindo privativamente ao Poder Executivo a análise e a realização dos estudos técnicos que permitam verificar a possibilidade legal de sua proposição.

É o parecer.

CMV, aos 20 de dezembro de 2019.

  
**ALINE CRISTINE PADILHA**  
**PROCURADORA - CMV**  
**OAB/SP nº 167.795**

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

C.M.V.  
Proc. Nº 259/21  
Fls. 69  
Rusp.

LIDO (exp) EM SESSÃO DE 09/03/21

Franklin Duarte de Lima  
Presidente  
Câmara Municipal de Valinhos

## Comissão de Justiça e Redação

### Parecer ao Projeto de Lei n.º 17 /2021

**Ementa :** “Destina 30% do valor arrecadado da Contribuição de Iluminação Pública para os cofres Municipais para o enfrentamento do COVID-19 para adequação e melhorias na rede Municipal de Educação. E 30% destinada à área da saúde para ações de Cirurgias Eletivas em geral, e ações de enfrentamento da COVID-19.”

DELIBERAÇÃO		
PRESIDENTE	A FAVOR DO PROJETO	CONTRA O PROJETO
(AUSENTE) Ver. Rodrigo Toloi	( )	( )
MEMBROS	A FAVOR DO PROJETO	CONTRA O PROJETO
 Ver. André Amaral	( )	(X)
 Ver. Fábio Damasceno	(X)	( )
 Ver. Roberson Salame	( )	(X)
 Ver. Mayr	( )	(X)

Valinhos, 01 de março de 2021.

**Parecer:** A Comissão analisou nesta data o referido Projeto de Lei e quanto ao seu mérito relativo a Justiça e Redação, dá o seu **PARECER** CONTRÁRIO.

(Observações: \_\_\_\_\_)



C.M.V. 259, 21  
Proc. Nº 70  
Fls. 70  
Resp. D

**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
ESTADO DE SÃO PAULO

PARA ORDEM DO DIA DE 16, 03, 21

  
**Franklin Duarte de Lima**  
Presidente  
Câmara Municipal de Valinhos

*[A large, thin, curved line, possibly a signature or a mark.]*

PARECER CONTRÁRIO da CSR  
MANTIDO por 10 votos (votos nominal)  
em Sessão de 16/03/21.  
Providencie-se e archive-se.

  
**Franklin Duarte de Lima**  
Presidente  
Câmara Municipal de Valinhos



# Câmara Municipal de Valinhos

C.M.V. Proc. Nº 259, 21  
Fls. 71  
Ass. (H)

Relatório de Votações - 29/03/2021 10:47:43

## Projeto de Lei nº 17/2021 - LEGISLATIVO

**Assunto:** Destina 30% do valor arrecado da Contribuição de Iluminação Pública para os cofres Municipais para o enfrentamento do COVID-19 para adequação e melhorias na rede Municipal de Educação. E 30% destinada à área da saúde para ações de Cirurgias Eletivas em Geral, e ações de enfrentamento da COVID-19.

**Sessão:** 7ª Sessão ORDINÁRIA de 2021

**Data:** 16/03/2021

**Votação:** Nominal

**Fase:** DISCUSSÃO PARECER  
CONTRÁRIO

**Resultado:** PARECER CONTRÁRIO  
MANTIDO

**A favor:** 10

**Contra:** 5

**Branco:** 0

**Ausente:** 1

**Abstenção:** 0

Vereador	Partido	Voto
VEIGA	DEM	A favor
ALÉCIO CAU	PDT	A favor
ANDRÉ AMARAL	PSD	A favor
TUNICO	DEM	A favor
CÉSAR ROCHA	DC	Contra
EDINHO GARCIA	PTB	Contra
FÁBIO DAMASCENO	REPUBLICAN	A favor
FRANKLIN	PSDB	Não vota
GABRIEL BUENO	MDB	A favor
HENRIQUE CONTI	PTB	Contra
MAYR	PODEMOS	A favor
MARCELO YOSHIDA	PT	Contra
MÔNICA MORANDI	MDB	Ausente
ROBERSON COSTALONGA "SALAME"	PSDB	A favor
TOLOI	DEM	A favor
SIMONE BELLINI	REPUBLICAN	Contra
THIAGO SAMASSO	PSD	A favor

**Presidente**

**Franklin Duarte de Lima**  
Presidente  
Câmara Municipal de Valinhos