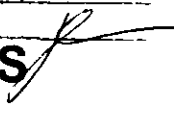


CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS  
ESTADO DE SÃO PAULO

C.M.M.  
Proc. Nº 011/19  
Fls. 01  
Resp. 

SUBEMENDA N.º 01/\_\_\_\_ DA EMENDA Nº 01/2018 ao PROJETO DE LEI 265/2018

O vereador ALÉCIO MAESTRO CAU (PDT), apresenta, com fundamento no art. 140, § 4º do Regimento Interno para consideração do plenário dessa Colenda Casa de Leis, a seguinte Subemenda da Emenda 01 do Projeto de Lei nº 265/2018, na forma disposta.

SUBEMENDA N.º 01/\_\_\_\_ DA EMENDA Nº 01/2018 ao PROJETO DE LEI 265/2018.

“Altera a redação do *caput* do art. 16 do Projeto de Lei 265/2018”.

**Art. 1º.** Altera a redação do *caput* do art. 16 do Projeto de Lei 265/2018, para que conste com a seguinte redação:

“**Art. 16.** Para fins de adimplemento das obrigações contraídas pelo Município de Valinhos, em razão da contratação autorizada no artigo 7º desta Lei, é o Poder Executivo autorizado a transferir o valor correspondente a um vinte e quatro avos (1/24), calculado sobre o valor da respectiva contraprestação mensal, no período de vinte e quatro (24) meses, a partir do mês do pagamento da primeira contraprestação, dos recursos financeiros oriundos da arrecadação das taxas de limpeza pública de coleta de lixo comum, taxa de coleta de lixo especial e taxa de varrição para a conta de garantia, atribuindo ao agente financeiro responsável

SUBEMENDA Nº 01  
À EMENDA Nº 01  
AO P.L. Nº 265/18



C.M.V.  
Proc. Nº 01/119  
Fls. 02  
Resp. \_\_\_\_\_

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

conta de garantia, atribuindo ao agente financeiro responsável pelo repasse dos recursos autorizados a execução dos atos pertinentes, sem prejuízo do disposto no art. 12 desta Lei.

**Art. 2º.** Os parágrafos do art. 16 e os artigos seguintes do Projeto de Lei 265/2018 são mantidos em sua integralidade.

Câmara Municipal de Valinhos,

Aos 27 de dezembro de 2018.

  
**ALÉCIO MAESTRO CAU**

Nº do Processo: 1/2019

Data: 04/01/2019

Subemenda n.º 1 à Emenda n.º 1 ao Projeto de Lei n.º 265:

Autoria: ALÉCIO CAU

**Assunto:** Altera a redação do caput do art. 16 do Projeto, que organiza os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, autoriza o Poder Executivo a delegar os serviços públicos e dá outras providências



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

### ESTADO DE SÃO PAULO

#### JUSTIFICATIVA

A emenda substitutiva a emenda 01/2018 ao Projeto de Lei 265/2018 se faz necessária por duas razões: a primeira, pelo entendimento correto de que a retirada de garantia descaracteriza a parceria público-privada, trazendo prejuízo ao procedimento licitatório que será iniciado após a aprovação da lei em questão. A segunda, porque a finalidade da emenda não é apenas de sanar os vícios que eventualmente podem se apresentar nos projetos, mas também de apresentar soluções em relação aos problemas identificados.

Assim, aproveitando as razões da emenda 01/2018 do projeto, proponho a presente emenda substitutiva, que altera a redação do *caput* art. 16 do projeto de Lei 265/2018, no mérito substituindo o Fundo de Participação dos Municípios por parte das verbas arrecadadas das taxas de limpeza pública na forma especificada e mantendo a redação dos parágrafos e artigos seguintes.

Posto isso, às razões da emenda substitutiva.

Analisando os termos do Projeto de Lei Ordinária 265 de 2018, observo que o artigo 16 afronta as vedações impostas na Constituição Federal, art. 167, IV.

Assim estabelece o art. 16 do PL 265/2018:

*"Art. 16. Para fins de adimplemento das obrigações contraídas pelo Município de Valinhos, em razão da contratação autorizada no artigo 7º desta Lei, é o Poder Executivo autorizado a transferir o valor correspondente a um vinte e quatro avos (1/24), calculado sobre o valor da respectiva contraprestação mensal, no período de vinte e quatro (24) meses, a partir do mês do pagamento da primeira*



C.M.V.  
Proc. Nº 01/19  
Fls. 04  
Resp. \_\_\_\_\_

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

### ESTADO DE SÃO PAULO

*contraprestação, dos recursos financeiros oriundos do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, destinados ao Município de Valinhos, para a conta de garantia, atribuindo ao agente financeiro responsável pelo repasse dos recursos autorizados a execução dos atos pertinentes.*

*§ 1º. O Município de Valinhos deverá manter os recursos financeiros na forma do caput deste artigo segregados dos demais recursos de sua titularidade, em conta corrente específica, destinando-os, exclusivamente, ao adimplemento das obrigações contraídas pelo Município em contrato de parceria público-privada para a prestação dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos e de limpeza urbana, sob pena de responsabilização dos seus administradores, nos termos da lei.*

*§ 2º. O valor depositado em conta de garantia, nos termos do caput, deverá corresponder a duas (2) contraprestações, a partir do sexto (6º) mês de vigência do contrato, mediante a aplicação do mesmo critério de composição da primeira contraprestação depositada."*

Por tanto, o que se extrai do texto é a autorização legislativa para criação de vinculação na receita do Município com a finalidade específica de remuneração da empresa prestadora de serviços no regime de Parceria Público-Privada – PPP.

Na espécie, as receitas vinculadas são àquelas provenientes do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, que devem ser transferidas na forma especificada para uma conta de garantia para a prestadora dos serviços.



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

C.M.M.  
Proc. Nº 01/19  
Fls. 05  
Resp. \_\_\_\_\_

Para que haja melhor entendimento sobre as razões da presente emenda, é necessário pormenorizar sobre o fundo que se refere o dispositivo objeto da presente proposição.

O Fundo de Participação dos Municípios é estabelecido na Constituição Federal, em seu art. 159, I, "b" e atualmente composto por 24,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), ambos de competência da União<sup>1</sup>.

Os percentuais individuais de participação dos Municípios são calculados anualmente pelo TCU e por ele publicados em Decisão Normativa no Diário Oficial da União até o último dia útil de cada exercício (CTN, art. 92<sup>2</sup>). O cálculo é feito com base em informações prestadas ao TCU até o dia 31 de outubro de cada ano pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, informações estas compostas da população de cada Município e da renda per capita de cada Estado.

De acordo com tais critérios, a previsão de repasse do FPM referente ao exercício de 2019 é de R\$ 49.200.000,00 (quarenta e nove milhões e duzentos mil reais), conforme com o Projeto de Lei Ordinária 207 de 2018 que estima receita e fixa despesas do Município de Valinhos, de autoria do Executivo.

Na mesma esteira dos repasses constitucionais, com a Emenda Constitucional n.º 14 de 12 de setembro de 1996, que alterou o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, foi criado o Fundo de Manutenção e

<sup>1</sup> [http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/assuntos\\_municipais/repasse\\_receita/informacoes/fpm.htm](http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/assuntos_municipais/repasse_receita/informacoes/fpm.htm)

<sup>2</sup> Art. 92. O Tribunal de Contas da União comunicará ao Banco do Brasil S.A., conforme os prazos a seguir especificados, os coeficientes individuais de participação nos fundos previstos no art. 159, inciso I, alíneas "a", "b" e "d", da Constituição Federal que prevalecerão no exercício subsequente:

I - até o último dia útil do mês de março de cada exercício financeiro, para cada Estado e para o Distrito Federal;

II - até o último dia útil de cada exercício financeiro, para cada Município.

Parágrafo único. Far-se-á nova comunicação sempre que houver, transcorrido o prazo fixado no inciso I do caput, a criação de novo Estado a ser implantado no exercício subsequente.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS  
ESTADO DE SÃO PAULO

C.M.M.  
Proc. Nº 01119  
Fls. 06  
Resp. \_\_\_\_\_

Desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério – FUNDEF, baseada na dedução de 15% dos repasses de quatro fontes de custeio, quais sejam: Fundo de Participação dos Estados, Fundo de Participação dos Municípios, ICMS estadual e do IPI-Exportação.

Posteriormente, a Emenda n.º 53 de 19 de dezembro de 2006 criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, substituindo o FUNDEF, mas mantendo as fontes de custeio anteriores (inclusive o FPM) e inovando com novas transferências governamentais compulsórias, alterando o art. 60 da Constituição Federal, passando a vigorar nos seguintes termos:

“Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil;

II - os Fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155<sup>3</sup>; o inciso II do caput do

<sup>3</sup> Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

I - transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS  
ESTADO DE SÃO PAULO

C.M.V.  
Proc. Nº 01119  
Fls. 07  
Resp.

art. 157<sup>4</sup>; os incisos II, III e IV do caput do art. 158<sup>5</sup>; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do caput do art. 159<sup>6</sup>, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal;

Tanto a Emenda n.º 14/1996 quanto a n.º 53/2006 vieram para regular o comando constitucional do art. 212, que assim impõe:

“Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (...)”

---

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

III - propriedade de veículos automotores.

<sup>4</sup> Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:

(...)

II - vinte por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, I.

<sup>5</sup> Art. 158. Pertencem aos Municípios:

(...)

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III;

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

<sup>6</sup> Art. 159. A União entregará:

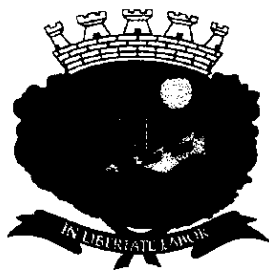
I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma:

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

(...)

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.



C.M.M.  
Proc. Nº 01117  
Fls. 08  
Resp. \_\_\_\_\_

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

A Constituição Federal, em seu art. 167, IV, por seu turno, assim estabelece:

“Art. 167. São vedados:

(...)

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (...)”

Para que as razões da presente emenda sejam perfeitamente compreendidas, faz-se necessário circunstanciar a leitura do dispositivo.

A receita proveniente de impostos não pode ser vinculada a órgão, fundo ou despesa específica, salvo por cinco hipóteses restritas.

A primeira e necessária luz que deve ser dada é quanto ao que dispõe a exceção prevista no art. 167 sobre a repartição do art. 159, I, “b” que trata da destinação de recursos ao FPM. Não se trata de autorização de vinculação das receitas advindas do Fundo de Participação Municípios, mas sim de ressalva quanto ao repasse compulsório de recursos ao próprio fundo. Ou seja, cuida-se do aval para que o Fundo de Participação Municipal receba recursos de impostos e não que os recursos do fundo possam ser vinculados a outras despesas.

Q





CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS  
ESTADO DE SÃO PAULO

C.M.M.  
Proc. Nº 01119  
Fls. 09  
Resp. \_\_\_\_\_

Quanto à destinação de recursos para ações e serviços públicos de saúde, a exceção é da vinculação de 15% (quinze por cento) da receita corrente líquida para aplicação no Sistema Único de Saúde (art. 198, § 2º, I).

Quanto à manutenção e desenvolvimento do ensino, cuida-se das exposições anteriores previstas nos arts. 60 e 212 da CF/88 e o fundo criado especificamente para repasses de recursos, o FUNDEB.

Quanto à realização das atividades da administração tributária, tem-se como imposição constitucional a destinação prioritária de recursos para a realização das suas atividades, nos termos do art. 37, XXII<sup>7</sup>.

Por fim, quanto às prestações de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, prevista como exceções e fundamentada no art. 165, § 8º, são aquelas que se destinam a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro, sendo considerada receita extraorçamentária. São operações de curto prazo realizadas para resgates dos empréstimos públicos no próprio exercício financeiro de suas contratações, à medida da realização das receitas públicas estimadas.

Assim, definidas as exceções e as vedações do art. 167, IV, é possível visualizar onde está a incompatibilidade entre o disposto no art. 16 do Projeto de Lei 265/2018 e a norma constitucional.

Ainda que o dispositivo verse sobre receitas de impostos, há de se observar sua inteligência ao tratar a repartição dos produtos dos impostos no mesmo bojo dos fundos criados para repasses compulsórios, como o FUNDEB e o FPM. Isto porque

<sup>7</sup> XXII - as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio.



C.M.V.  
Proc. Nº 011/19  
Fls. 10  
Resp. \_\_\_\_\_

# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

ainda que repassados aos municípios de forma indireta (através de fundos) são produtos da arrecadação dos impostos.

Visto isso, os fundos foram criados exclusivamente como uma etapa intermediária de redistribuição do produto da arrecadação tributária entre as variadas esferas de governo, não sendo possível vincular qualquer numerário oriundo de tal sistema a despesa.

Sobre o tema:

“O caso da transferência de recursos por meio dos Fundos de Participação previstos na Constituição brasileira é o típico caso de transferência intergovernamental automática e obrigatório ‘por fórmula’. O sistema de transferência intergovernamental adotado pela Constituição brasileira que faz uso dos Fundos de Participação nada mais é do que uma fórmula de redistribuição de recursos entre as diversas esferas de governo. **Os Fundos de Participação foram criados apenas e tão somente como uma etapa intermediária – e necessária – entre as regras de recebimento dos recursos e as regras de distribuição dos mesmos recursos. São, pois, partes integrantes da fórmula de redistribuição de recursos acolhida pelo Texto Constitucional que permitem a operacionalização dessa sistemática.**<sup>8</sup>”

Ainda, de acordo com cronologia da receita pública, temos que a arrecadação é a entrega realizada pelos contribuintes ou devedores aos agentes arrecadadores ou bancos autorizados pelo Ente, dos recursos devidos ao Tesouro. A arrecadação ocorre somente uma vez, vindo em seguida o recolhimento.

<sup>8</sup> (CONTI, José Maurício. Federalismo Fiscal e Fundos de Participação. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 79)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS  
ESTADO DE SÃO PAULO

C.M.V.  
Proc. Nº 01/19  
Fls. 11  
Resp. [assinatura]

Quando um Ente arrecada para outro, cumpre-lhe apenas entregar-lhe os recursos pela transferência dos mesmos, não sendo considerada arrecadação, quando do recebimento pelo ente beneficiário.

Desta forma, é de rigor concluir que o produto da arrecadação de impostos não perde sua natureza enquanto não é recebido pelo Ente beneficiário, muito embora tal transação seja feita através de um fundo específico, sendo impossível sua vinculação a qualquer despesa, por desafiar o princípio da Não Afetação, vedação estabelecida no art. 167, IV da Constituição Federal.

Nesse sentido, o STF assentou que os repasses dos produtos das arrecadações tributárias feitas aos municípios, via fundo de participação, não podem sujeitar-se às técnicas e condicionantes previstos em programa estadual de benefício fiscal.

“CONSTITUCIONAL. ICMS. REPARTIÇÃO DE RENDAS TRIBUTÁRIAS. PRODEC. PROGRAMA DE INCENTIVO FISCAL DE SANTA CATARINA. RETENÇÃO, PELO ESTADO, DE PARTE DA PARCELA PERTENCENTE AOS MUNICÍPIOS. INCONSTITUCIONALIDADE. R.E. DESPROVIDO. I - A parcela do imposto estadual sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, a que se refere o art. 158, IV, da Carta Magna pertence de pleno direito aos Municípios. II - O repasse da quota constitucionalmente devida aos Municípios não pode sujeitar-se à condição prevista em programa de benefício fiscal de âmbito estadual. III - Limitação que configura indevida interferência do Estado no



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

C.M.V.  
Proc. Nº 011/19  
Fls. 12  
Resp. \_\_\_\_\_

sistema constitucional de repartição de receitas tributárias. IV –  
Recurso extraordinário desprovido.”<sup>9</sup>

Assim, em caso análogo em que posto em questão a possibilidade de condicionamento em quotas de repasses constitucionalmente devidos aos municípios, o STF entendeu ser inconstitucional.

Noutro giro, é nítida a autorização prevista na Lei 11.079/2004 que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-provada (PPP) no âmbito da Administração Pública:

**“Art. 8º. As obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contrato de parceria público-privada poderão ser garantidas mediante:**

**I – vinculação de receitas, observado o disposto no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal;**

**(...)”**

Melhor entendimento dado ao dispositivo é no sentido estrito de que a única forma de tais garantias serem dadas ocorreria apenas e tão somente com a vinculação de outros tipos tributários, como taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições parafiscais, dada as vedações constitucionais.

Dada a justificativa pela exclusão do Fundo de Participação dos Municípios como garantia contratual, restou simples a compreensão das razões de substituição pelas taxas de coleta de lixo comum, lixo especial e varrição.

<sup>9</sup> RE-RG 572.762, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 08.06.2008, DJe 05.09.2008.



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Em primeiro plano porque as taxas são espécies tributárias distintas de impostos e em nada guardam relação com o produto da arrecadação destes. Conforme exposto, princípio da Não Afetação estabelecido pelo art. 167, IV da CF/88 prejudica a receita de impostos e o produto da arrecadação.

Por fim, porque sendo os serviços prestados relacionados à limpeza pública e manejo de rejeitos no município de Valinhos, as taxas criadas especificamente para remunerar tais préstimos perderiam sua razão jurídica se não fossem destinadas a tal fim.

O Código Tributário Nacional – CTN, em seu art. 77 assim define as taxas:

*“Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.”*

Ainda que os serviços de limpeza pública em seu mais amplo espectro sejam prestados através de uma parceria público-privado, há possibilidade de incidência de taxas, umas vez que versam sobre serviços públicos prestados ao contribuinte, ainda que por meio de PPP, posto que a natureza pública da prestação não foi descaracterizada pelo ato da administração em regular a concessão.

Assim, justificando a presente emenda, encaminho aos Nobres Pares as razões da emenda, pedindo pela sua aprovação em Plenário.

Valinhos, 27 de dezembro de 2018.



**ALÉCIO MAESTRO CAU**