



# CÂMARA MUNICIPAL DE CORDEIRÓPOLIS

## Edifício "Dr. Cássio de Freitas Levy"

ESTADO DE SÃO PAULO



### Parecer ao Projeto de Lei Complementar nº 09/2026. (PARECER Nº 10/2026)

**PARECER OPINATIVO.** Processo Legislativo.

#### **Projeto de Lei Complementar nº 09/2026.**

Autoriza o Poder Executivo Municipal a contratar operação de crédito junto à Caixa Econômica Federal, no âmbito do Programa FINISA - Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento na Modalidade Apoio Financeiro destinado à aplicação em despesas de capital, bem como oferecer garantias e dá outras providências. Admissibilidade. Inteligência do inciso I, do art. 30 e incisos III e IV e §4º, do art. 167, ambos da Constituição Federal e do inciso III, do art. 29 c/c incisos I e II, do art. 16 e 32, todos da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Competência municipal e iniciativa do Chefe do Executivo em observância do disposto no art. 210, IV, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Cordeirópolis c/c inciso V, do art. 11, da Lei Orgânica do Município. Desenvolvimento no plano local de competência reconhecida aos Municípios decorrente de sua autonomia política e administrativa, reconhecida pelo *caput* do art. 18, da CF/88. Observância dos requisitos legais e constitucionais. Inexistência de vícios. Parecer pela Constitucionalidade e Legalidade.

**1. CONSULTA:** Trata-se de solicitação emanada pelo Sr. Presidente da Câmara Municipal de Cordeirópolis/SP, objetivando a análise e manifestação acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei Complementar nº 09/2026, de iniciativa do Poder Executivo.

O **Projeto de Lei Complementar nº 9/2026**, de autoria da Chefe do Poder Executivo Municipal, busca autorização legislativa para contratar operação de crédito junto à Caixa Econômica Federal, no valor de até R\$15.000.000,00 (quinze milhões de reais), no âmbito do Programa de Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento (FINISA).



Para a garantia da referida operação de crédito, o Art. 2º do projeto autoriza a vinculação de receitas provenientes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), com fundamento no Art. 159, I, alíneas "b", "d", "e" e "f", da Constituição Federal<sup>1</sup>.

A matéria foi encaminhada a esta Assessoria Jurídica para análise quanto aos aspectos de constitucionalidade e legalidade.

É o breve relato dos fatos. Passa-se à apreciação.

**2. CONSIDERAÇÕES:** No procedimento prévio de controle de constitucionalidade estruturado no âmbito da produção legislativa municipal, de um modo geral, aprecia-se a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei sobre três perspectivas elementares: *i) a matéria legislativa proposta deve se encontrar entre aquelas autorizadas pela CF/88 aos Municípios; ii) se foi respeitada a rígida observância das preferências quanto à iniciativa para proposição prevista pela ordem jurídico-constitucional; iii) a possibilidade de violação por parte da matéria legislativa proposta à direitos fundamentais ou instituições tuteladas por regras ou princípios constitucionais.*

A justificativa apresentada pela Chefe do Poder Executivo *"fundamenta-se na necessidade imperiosa de investimentos estruturantes em nossa cidade, focando em eixos que impactam diretamente a saúde pública, a segurança urbana e a preservação ambiental. Os recursos objeto desta autorização serão destinados especificamente a intervenções de capital. O programa FINISA, da Caixa Econômica Federal, destaca-se como uma das ferramentas de financiamento mais céleres e adequadas para municípios. Sua contratação permite que a Administração Municipal antecipe investimentos vultosos, cujos benefícios sociais serão sentidos de imediato, enquanto o pagamento é diluído ao longo de anos, respeitando a capacidade de caixa das gestões futuras. Trata-se de uma modalidade de apoio financeiro destinado exclusivamente a despesas de capital, o que significa que cada centavo contratado será convertido em patrimônio físico e melhoria real para o cidadão cordeiropolense. O projeto foi elaborado em estrita observância ao ordenamento jurídico vigente: **Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000):** A operação respeita os limites de*

<sup>1</sup> Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados e do imposto previsto no art. 153, VIII, 50% (cinquenta por cento), da seguinte forma:

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

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano;

e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano;

f) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de setembro de cada ano;



# CÂMARA MUNICIPAL DE CORDEIRÓPOLIS

Edifício "Dr. Cássio de Freitas Levy"

ESTADO DE SÃO PAULO



*endividamento e os requisitos de autorização específica exigidos pelo Art. 32 da LRF.*

**Garantias Constitucionais:** *A previsão de vinculação de parcelas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), constante no Art. 2º da propositura, possui pleno amparo no Art. 167, IV, da Constituição Federal, garantindo segurança jurídica ao credor e, conseqüentemente, melhores condições financeiras para o Município.*

**Transparência Orçamentária:** *A lei prevê que os recursos e as obrigações futuras sejam devidamente consignados nos orçamentos anuais, mantendo o equilíbrio das contas públicas”.*

A matéria tratada no projeto, insere-se na competência legislativa do Município para tratar de assuntos de interesse local, conforme preceitua o Art. 30, I, da Constituição Federal.

*Art. 30 – Compete aos Municípios:*

*I – legislar sobre assuntos de interesse local;*

A iniciativa para propor leis que disponham sobre a gestão orçamentária e atos da administração, como a contratação de operações de crédito que impactam o planejamento e a execução orçamentária são inerentes à função de gestão do Chefe do Poder Executivo.

Neste mesmo sentido, o inciso IV, do artigo 210 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Cordeirópolis e inciso V, do artigo 11, da Lei Orgânica do Município, respectivamente, preveem:

**ART. 210** *São iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham*

*sobre:*

*IV. matéria orçamentária (plano plurianual, diretrizes orçamentárias*

*e orçamento anual), bem como a abertura de créditos ou*

*concessão de auxílios, prêmios e subvenções (Art. 154, LOMC).*

**ARTIGO 11** *Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito,*

*legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente*

*no que se refere ao seguinte:*

*V. obtenção e concessão de empréstimos e operações de crédito,*

*bem como sobre a forma e os meios de pagamento;*



Portanto, temos a utilização legítima da competência legislativa disposta para os Municípios no artigo 18 da CF/88, segundo o qual estabelece que "*A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição*".

Portanto, não se vislumbra qualquer **vício de iniciativa** que macule o projeto, sendo de competência do Município prover tudo aquilo que diga respeito ao seu peculiar interesse.

De igual modo, no mérito, a proposição se revela em conformidade com as normas de Direito Financeiro e com a Constituição Federal, senão vejamos:

A contratação de operações de crédito, definidas no inciso III, do artigo 29<sup>2</sup>, da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), é um instrumento legítimo de financiamento, de modo que, a prévia e expressa autorização legislativa por meio de lei específica é requisito que o presente projeto visa cumprir.

A destinação dos recursos para despesas de capital (investimentos) atende à regra das finanças públicas, insculpida no Art. 167, III, da Constituição Federal (abaixo descrito), que veda "*a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital*". Ao direcionar o empréstimo para investimentos, o projeto não apenas cumpre, mas efetivamente materializa o espírito desta importante norma constitucional.

*Art. 167. São vedados:*

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

Outro ponto de análise é a autorização para vincular receitas do Fundo de Participação dos Municípios como garantia. A regra geral, disposta no Art. 167, IV, da Constituição, veda a vinculação de receita de impostos. Contudo, o § 4º do mesmo artigo estabelece uma exceção crucial:

---

<sup>2</sup> Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;



*Art. 167...*

*§ 4º. É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta.*

O Fundo de Participação dos Municípios, cujas fontes estão descritas no artigo 159, I, da CF, está expressamente incluído na ressalva. Portanto, a utilização de suas receitas como garantia em operações de crédito intermediadas pela União (como é o caso do FINISA, que tem seu risco mitigado e sua análise feita por órgãos federais) é plenamente constitucional.

Neste sentido, tem sido o entendimento dos Egrégios Tribunais Regionais Federais, como segue:

*PROCESSUAL CIVIL. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. VINCULAÇÃO DE FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DE MUNICÍPIO PARA GARANTIA DE EMPRÉSTIMO DA CEF. POSSIBILIDADE CONSTITUCIONAL DE AFETAÇÃO PARA CAUÇÃO DE FINANCIAMENTO DE EMPRESA PÚBLICA FEDERAL. REMESSA NECESSÁRIA DESPROVIDA. 1. A Lei 10.179/2019 do Município de Santo André, com vistas à execução de obras de infraestrutura, pavimentação, recapeamento asfáltico, reforma, restauro e requalificação de equipamentos públicos e ainda na aquisição de equipamentos e materiais permanentes, previu, em seus artigos iniciais, a possibilidade de que a municipalidade contratasse crédito com a Caixa Econômica Federal – CEF, até o valor de R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais), no âmbito da linha de crédito Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento na Modalidade Apoio Financeiro – FINISA, podendo ceder ou vincular em garantia, em caráter irrevogável e irretratável, a modo pro solvendo as receitas e parcelas de Quotas do Fundo de Participação do Município – FPM, do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e de Comunicações – ICMS, e de produto de arrecadação de outros impostos com a idêntica finalidade que venham a substituí-los, bem como outras garantias em direito admitidas. 2. O autor popular questiona a vinculação de Quotas do Fundo de Participação do Município – FPM, do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e de Comunicações –*



*ICMS, e de produto de arrecadação de outros impostos com a idêntica finalidade que venham a substituí-los, como garantia da dívida sob o fundamento de violação ao artigo 167, IV, da Constituição Federal eis que os entes federados não podem, em regra, vincular receitas com a arrecadação de impostos para órgão, fundo ou despesa (princípio da não-vinculação de impostos). 3. A afetação de receitas do Fundo de Participação para garantia de empréstimo com instituição financeira não fere, a princípio, o artigo 167, IV, da CF. 4. Em primeiro lugar, a norma constitucional cogita apenas de impostos na proibição de vinculação, com os quais não se identificam as transferências constitucionais dos Estados e Municípios. Os impostos a serem repartidos entre eles integram a competência tributária da União, de maneira que a afetação não incide rigorosamente sobre aquela espécie tributária, mas sobre outra renda pública de entes subnacionais, cuja oneração, na ausência de vedação constitucional expressa, é sustentada na autonomia das entidades federativas (artigo 18, caput, da CF). 5. Em segundo lugar, o próprio artigo 167, IV, da CF prevê como exceção a concessão de garantia em operações de crédito por antecipação de receita, que não diferem substancialmente do mútuo em geral de ativos financeiros e que podem ser realizadas por qualquer instituição financeira (artigo 7º, II, da Lei n. 4.320 de 1964). 6. Se o mutuante de recursos destinados a cobrir insuficiência de caixa do governo pode se valer de caução, por que razão o fornecedor de capital para o atendimento de necessidades também básicas do Estado, como saneamento básico e infraestrutura urbana, não poderia ter acesso a qualquer tipo de garantia? 7. A associação com antecipação de receita não constitui critério justo de distinção, desigualando credores que suprem, da mesma forma, o governo de numerário para a cobertura de despesas de capital. 8. Portanto, se a garantia é admitida expressamente para uma operação de crédito, com a minimização de um princípio orçamentário tão impactante quanto o da não vinculação, ela deve se estender a negócios de idêntica funcionalidade. 9. Em terceiro lugar, a outra exceção prevista na norma constitucional – garantia e contragarantia para a União – influencia na resolução da controvérsia (artigo 167, § 4º, da CF). Conquanto a vinculação possa ocorrer em favor de crédito da União e de autarquia federal, tanto que se admite a retenção da entrega dos recursos do FPM até a liquidação da dívida (artigo 160, parágrafo único, I), a empresa*



*pública federal, como a CEF, deve integrar o mesmo regime. 10. Isso porque, enquanto entidade formada integralmente de capital público e voltada, entre outras atribuições, a financiar projetos e atividades de interesse coletivo, mediante, inclusive, repasse de verbas da União (artigo 3º da Lei n. 13.303 de 2016), a empresa pública federal pode vir a titularizar créditos tão relevantes, condicionantes do convívio federativo. 11. É o caso do programa de Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento – FINISA, que garantiu ao Município de Santo André o suprimento de recursos financeiros necessários à infraestrutura urbana e ao saneamento básico da população local. 12. Naturalmente, os interesses materializados na operação de crédito não podem vir a ser desqualificados pela descentralização da atividade administrativa, da União para empresa pública federal. 13. E, em quarto lugar, o contrato de empréstimo assume grande delicadeza e finalidade, resulta de intensa negociação pelas partes, foi autorizado pelo Poder Legislativo e precedido de parecer favorável da AGU. 14. Ademais, os precedentes do STF citados na petição inicial da ação popular não se aplicam precisamente à controvérsia. Isso porque eles tratam da vinculação de receitas sem qualquer paralelo na norma constitucional, como a destinação de impostos a fundo de desenvolvimento econômico e de assistência a crianças e adolescentes. 15. Não se trata da garantia da CEF, que encontra respaldo nas operações de crédito por antecipação de receitas e na outorga de caução similar a entidades descentralizadas da União (artigo 167, IV e § 4º, da CF) . 16. Assim, não se vislumbra a inconstitucionalidade da norma combatida, de modo que o contrato de empréstimo deve permanecer hígido. 17. Remessa necessária desprovida. (TRF-3 - RemNecCiv: 50001190520204036126, Relator.: Gab. 10 - DES. FED. ANTONIO CEDENHO, Data de Julgamento: 27/07/2021, 3ª Turma, Data de Publicação: Intimação via sistema DATA: 05/08/2021).*

**REMESSA NECESSÁRIA. AÇÃO POPULAR. FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS. ARTIGOS 159 E 167, IV, DA CF. GARANTIA EM OPERAÇÃO DE EMPRÉSTIMO. POSSIBILIDADE. 1. O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é um instrumento de transferência obrigatória de arrecadação da União aos Municípios, a ser implementado de acordo com o que preconiza o artigo 159 da CF. 2. Esse produto**



# CÂMARA MUNICIPAL DE CORDEIRÓPOLIS

## Edifício "Dr. Cássio de Freitas Levy"

ESTADO DE SÃO PAULO



*da arrecadação dos impostos foi expressamente excluído da regra geral da não vinculação prevista no artigo 167, inciso IV, da CF ("ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159"), razão pela qual inexistiu óbice à sua utilização como garantia em operações de empréstimos. (TRF4, Apelação 5000996-73.2020.4.04.7206, Terceira Turma, Desembargadora Federal Marga Inge Barth Tessler, julgado em 13 de abril de 2021).*

Adicionalmente, cumpre ressaltar que a própria propositura atende ao disposto no artigo 32, §1º, II, da LRF, ao prever em seu artigo 3º que os recursos serão devidamente consignados no orçamento municipal.

Como camada final de controle de legalidade, a efetivação da operação de crédito depende de verificação prévia pela Secretaria do Tesouro Nacional. Este controle externo, que avalia a capacidade de pagamento do Município e o estrito cumprimento dos limites e condições fiscais, encontra seu fundamento no Art. 32, §4º<sup>3</sup>, da Lei Complementar 101/2000, conferindo máxima segurança jurídica e fiscal ao ato a ser autorizado por esta Casa Legislativa.

Por fim, o presente projeto de lei complementar, traz em seu bojo, o cumprimento do disposto nos artigos 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, em virtude da juntada da estimativa do impacto orçamentário e da declaração do ordenador de despesas.

Desse modo, não restam dúvidas para esta Diretoria Jurídica acerca da competência reconhecida pela Constituição Federal para que o Município possa legislar sobre a matéria tratada pelo projeto de lei complementar em análise.

Por todo o exposto, essa Diretoria Jurídica, respeitando a natureza opinativa do parecer jurídico, conclui que o Projeto de Lei Complementar nº 09/2026, não viola qualquer regra ou princípio fixado pela CF/88, nem se observou em seu bojo qualquer vício ou irregularidade que impeça a presente propositura de seguir sua regular tramitação legislativa.

---

<sup>3</sup> Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

§ 4º Sem prejuízo das atribuições próprias do Senado Federal e do Banco Central do Brasil, o Ministério da Fazenda efetuará o registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, garantido o acesso público às informações, que incluirão:

I - encargos e condições de contratação;

II - saldos atualizados e limites relativos às dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantias.



Neste sentido, cabe aos parlamentares apreciar, se neste caso concreto, em uma perspectiva política, a viabilidade de regulamentação que se promove aos atos e procedimentos fiscalizatórios.

### **3. CONCLUSÃO.**

Em face de todas as considerações acima expostas e com base nas prerrogativas/atribuições elencadas no anexo III, da Lei Complementar nº 240, de 03 de abril de 2017, me manifesto em caráter **opinativo pela legalidade e pela constitucionalidade do presente Projeto de Lei Complementar nº 09/2026**, não encontrando qualquer vício referente à competência municipal para legislar sobre a matéria, estando todo ele amparado pelas disposições normativas fixadas inciso I, do art. 30 e incisos III e IV e §4º, do art. 167, ambos da Constituição Federal e do inciso III, do art. 29 c/c incisos I e II, do art. 16 e 32, todos da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) ou vício de iniciativa para deflagrar o processo legislativo, em observância do disposto no art. 210, IV, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Cordeirópolis c/c art. 11, V, da Lei Orgânica do Município.

Por fim, encaminhe-se o Projeto de Lei Complementar à Comissão de Justiça e Redação e à Comissão de Finanças e Orçamento!

Este é o meu Parecer, S.M.J.

Cordeirópolis, 19 de março de 2026.

**OAB/SP nº 268.068**

**Diretor Jurídico – Câmara Municipal de Cordeirópolis**