



Câmara Municipal Estância Turística de Embu das Artes

PARECER JURÍDICO

Ao: Poder Legislativo da Câmara Municipal da Estância Turística de Embu das Artes

De: Hélio da Costa Marques, Assessor Jurídico - OAB/SP 301102, Matrícula 1166

Data: 14 de outubro de 2025

ASSUNTO: Análise jurídica do Projeto de Lei nº 09/2025, de autoria do Executivo Municipal, que "Autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito com a Caixa Econômica Federal (CEF), com ou sem garantia da União, e dá outras providências."

I. INTRODUÇÃO

Trata-se de solicitação de parecer jurídico acerca do Projeto de Lei nº 09/2025, de iniciativa do Executivo Municipal da Estância Turística de Embu das Artes, com a ementa de "Autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito com a Caixa Econômica Federal (CEF), com ou sem garantia da União, e dá outras providências". O presente parecer visa analisar a conformidade da proposição com a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica do Município de Embu das Artes e o Regimento Interno da Câmara Municipal, bem como com a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), conforme expressamente citado no próprio projeto.

II. ANÁLISE DO PROJETO DE LEI Nº 09/2025

O Projeto de Lei nº 09/2025 (doravante "PL") propõe a autorização para que o Poder Executivo Municipal contrate operações de crédito junto à Caixa Econômica Federal (CEF) no valor total de R\$ 158.113.092,32 (cento e cinquenta e oito milhões, cento e treze mil, noventa e dois reais e trinta e dois centavos). Os recursos são destinados a três programas específicos:

1. **Programa Novo PAC – Pró-Moradia:** R\$ 36.915.092,32 para a execução de ações de "Revitalização e Desenvolvimento Habitacional Sustentável" em favelas do Município.
2. **Programa Novo PAC Pró-Transporte FGTS/NOVO:** R\$ 21.198.000,00 para a "Implantação de Abrigos de ônibus" no Município.
3. **Programa FINISA – Financiamento a Infraestrutura e ao Saneamento:** R\$ 100.000.000,00 para despesas de capital em geral e/ou contrapartidas do Município aos programas Pró-Moradia e Pró-Transporte.

A proposição detalha que a contratação poderá ocorrer "com ou sem garantia da União". Na hipótese de não haver garantia da União, autoriza o Poder Executivo a ceder ou vincular, em caráter irrevogável e irretratável e na modalidade "pro solvendo", receitas referidas nos artigos 158 e 159, inciso I, alíneas "b", "d", "e" e "f" e parágrafo 3º, nos termos do art. 167, IV, todos da Constituição Federal, ou outros recursos e garantias admitidas em direito. O PL também determina que os recursos da operação de crédito sejam consignados como receita no orçamento ou em créditos adicionais e que os orçamentos consignem dotações para amortizações e encargos anuais, autorizando o Chefe do Poder Executivo a abrir créditos adicionais para tal.

III. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Para uma análise completa do PL nº 09/2025, faz-se necessário examinar sua compatibilidade com as normas constitucionais e infraconstitucionais pertinentes:



A. Competência Legislativa e Iniciativa

1. **Competência Municipal para Contrair Empréstimos:** A Constituição Federal, em seu Art. 30, VIII, atribui aos Municípios a competência para "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano". Mais especificamente, a contratação de empréstimos e a gestão da dívida pública são matérias de interesse local que, embora submetidas a normas gerais da União (como a LRF), exigem a autorização do Poder Legislativo municipal.

○ *Constituição Federal, Art. 30, VIII*

"Compete aos Municípios: VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;" A Lei Orgânica do Município de Embu das Artes (LOM) reitera essa competência. O *Art. 14, II da LOM* estabelece que a Câmara Municipal legisla, "com a sanção do Prefeito", sobre "matéria orçamentária: o plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito e dívida pública". Além disso, o *Art. 73, XIII da LOM* confere ao Prefeito a competência privativa de "contrair empréstimos para o Município, mediante prévia autorização da Câmara". Desta forma, a iniciativa do Poder Executivo em propor o PL para a obtenção de autorização para a operação de crédito está em consonância com as normas legais.

2. **Iniciativa de Lei:** O PL foi apresentado pelo Prefeito Municipal, Hugo Prado. De acordo com o *Art. 46 da LOM* e o *Art. 116 do Regimento Interno (RI)* da Câmara Municipal, a iniciativa de Projetos de Lei cabe, entre outros, ao Prefeito. Assim, a iniciativa está correta sob o aspecto formal.

B. Objeto e Finalidade da Operação de Crédito

O valor de R\$ 158.113.092,32 será aplicado em programas de moradia, transporte urbano e despesas de capital em geral, incluindo contrapartidas para os programas mencionados. A Constituição Federal, em seu *Art. 167, III*, estabelece que são vedadas "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". No caso em análise, as finalidades propostas (revitalização de favelas, implantação de abrigos de ônibus, infraestrutura e saneamento) se enquadram claramente como "despesas de capital", ou seja, investimentos que visam à formação ou aquisição de novos bens de capital, ou à melhoria da infraestrutura existente. Portanto, a operação de crédito está direcionada a finalidades compatíveis com a legislação.

C. Observância à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000)

O PL expressamente declara a observância à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF). A LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. O *Art. 3º do PL* determina que os recursos da operação de crédito "deverão ser consignados como receita no orçamento ou em créditos adicionais, nos termos do inc. II, § 1º, art. 32, da Lei Complementar 101/2000". Este dispositivo da LRF (Art. 32, § 1º, II) de fato exige a inclusão expressa dos recursos provenientes de operações de crédito nos orçamentos ou através de créditos adicionais. Adicionalmente, o *Art. 4º do PL* exige que "Os orçamentos ou os créditos adicionais deverão consignar as dotações necessárias às amortizações e aos pagamentos dos encargos anuais, relativos aos contratos de financiamento". Este é um requisito fundamental da LRF para garantir a sustentabilidade da dívida e a previsão de despesas futuras decorrentes da operação de crédito. Portanto, as disposições do PL demonstram uma preocupação formal em atender aos preceitos da LRF, cabendo ao Executivo o



cumprimento rigoroso dos limites de endividamento e de despesas com pessoal, bem como a observância dos demais requisitos da LRF durante a execução do contrato.

D. Das Garantias Oferecidas

Um ponto sensível da proposição reside nas garantias oferecidas, em especial na ausência de garantia da União. O PL prevê a possibilidade de o Executivo Municipal "ceder ou vincular em garantia, em caráter irrevogável e irretratável, a modo 'pro solvendo', as receitas a que se referem os artigos 158 e 159, inciso I, alíneas "b", "d", "e" e "f" e parágrafo 3º, nos termos do art. 167, IV, todos da Constituição Federal, ou outros recursos que, com idêntica finalidade, venham a substituí-los, bem como outras garantias admitidas em direito."

1. Análise dos Artigos 158 e 159 da Constituição Federal:

- O *Art. 158 da CF* elenca as receitas tributárias que "pertencem aos Municípios", como o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).
- O *Art. 159 da CF* dispõe sobre as transferências de receitas da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a participação no Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e outras. Essas receitas são, por determinação constitucional, de titularidade do Município.

2. Análise do Artigo 167, IV da Constituição Federal:

- Este artigo proíbe a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa. No entanto, ele estabelece ressalvas importantes. A redação atualizada do Art. 167, IV da CF (conforme alteração pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003, e subsequentemente pela EC nº 132, de 2023) lista as exceções, que incluem a "repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159". Isso significa que as receitas dos artigos 158 e 159 já possuem uma destinação constitucional de *repartição* aos entes federados.
- A Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), em seu *Art. 40*, expressamente permite a vinculação de receitas próprias e transferências constitucionais como garantia em operações de crédito:

Lei Complementar nº 101/2000, Art. 40 "É permitida a vinculação de receitas próprias, como as geradas pelos impostos previstos no art. 156, e das transferências constitucionais e legais, como as de que tratam os arts. 158 e 159 da Constituição Federal, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta." A cláusula "nos termos do art. 167, IV, todos da Constituição Federal" no PL, quando se refere à cessão ou vinculação das receitas dos artigos 158 e 159 da CF como garantia, precisa ser interpretada à luz do Art. 40 da LRF. A LRF autoriza a vinculação dessas transferências e receitas próprias como garantia, o que é uma prática comum em operações de crédito entre entes federativos e instituições financeiras. A menção ao Art. 167, IV, da CF, neste contexto, sublinha que tais receitas, embora constitucionalmente vinculadas à repartição, podem ser legalmente oferecidas como garantia sob a disciplina da LRF. É fundamental que a lei de autorização municipal esteja alinhada com as normativas da LRF para que a vinculação seja válida. O termo "pro solvendo" indica que a garantia só será executada se o devedor não cumprir a obrigação principal.

E. Quórum de Aprovação na Câmara Municipal

Para a aprovação de um Projeto de Lei ordinário, o Regimento Interno da Câmara Municipal (RI) prevê a maioria simples de votos, estando presente a maioria de seus membros, conforme *Art. 10 da Constituição Estadual*, §1º (que replica a regra geral para



deliberações) e *Art. 57 da LOM*. No entanto, a operação de crédito proposta, devido ao seu montante expressivo e impacto nas finanças públicas futuras do Município, requer uma análise mais aprofundada. A Constituição Federal, em seu *Art. 167, III*, ao tratar de "créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa" que excedam despesas de capital, exige aprovação por "maioria absoluta" do Poder Legislativo. Embora o PL autorize a contratação do empréstimo e determine a consignação no orçamento ou em "créditos adicionais", o caráter da autorização em si, que compromete receitas futuras do Município e tem um valor considerável, pode ser interpretado como uma matéria de grande relevância fiscal que merece um quórum qualificado. A *LOM, Art. 43, § 2º, VIII*, estabelece que o "Orçamento Municipal, Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias" dependem de "voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara". Embora o PL de autorização de crédito não seja diretamente a lei orçamentária anual, ele tem um impacto direto e substancial sobre ela, comprometendo receitas e despesas por múltiplos exercícios. Assim, por cautela e em razão da relevância da matéria e seu impacto financeiro e orçamentário de longo prazo, sugere-se que o Projeto de Lei nº 09/2025 seja aprovado por **maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal**, ou seja, o primeiro número inteiro acima da metade do número total de Vereadores. Isso confere maior legitimidade e segurança jurídica ao ato de autorização. O *Art. 165, III, da RI* especifica a maioria absoluta como o "primeiro número inteiro acima da metade de todos os membros da Câmara", o que seria o quórum aplicável.

IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

O Projeto de Lei nº 09/2025 demonstra conformidade com os requisitos formais de iniciativa e materialmente visa a captação de recursos para investimentos em áreas essenciais para o desenvolvimento municipal, como habitação, transporte e saneamento, o que está alinhado com as competências municipais e a função social da cidade. A previsão de consignação orçamentária e dotações para o serviço da dívida atende aos princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A possibilidade de vincular receitas de transferências constitucionais como garantia é amparada pelo Art. 40 da Lei de Responsabilidade Fiscal, garantindo a exequibilidade da operação de crédito mesmo sem garantia da União.

Recomenda-se, por prudência e devido à magnitude do compromisso financeiro, que a aprovação do Projeto de Lei nº 09/2025 na Câmara Municipal ocorra por **maioria absoluta dos membros**, garantindo assim maior robustez jurídica e política à deliberação.

É fundamental que, após a aprovação da lei, o Poder Executivo observe rigorosamente todas as disposições da Lei Complementar nº 101/2000 em todas as fases da contratação e execução do empréstimo, mantendo a Câmara Municipal devidamente informada sobre o andamento e a aplicação dos recursos.

Diante do exposto, o Projeto de Lei nº 09/2025 apresenta os requisitos jurídicos necessários para sua tramitação e aprovação, desde que observadas as recomendações quanto ao quórum e a fiel execução das normas de gestão fiscal.

Este é o parecer, s.m.j.

Embu das Artes, 14 de outubro de 2025.



Hélio da Costa Marques

Assessor Jurídico

OAB/SP 301102

Matrícula 1166

