



## Procuradoria-Geral do Município

### Rede de Apoio Jurídico - PGM

#### PGM - INFORMAÇÃO RAJ-PGM Nº 2185 / 2024

<b>PROCESSO SEI N°</b>	: 24.0.000058220-0
<b>INFORMAÇÃO N°</b>	: 2139/2024
<b>INTERESSADO</b>	: PGAAF - PGM
<b>ASSUNTO</b>	: Desvinculação de Receitas Municipais - DRM

Trata o presente expediente de minuta de projeto de lei complementar que dispõe sobre a desvinculação de valor dos saldos financeiros existentes e contabilizados, na competência de 2024, para atendimento às necessidades relacionadas ao enfrentamento do estado de calamidade que atingiu severamente o Município de Porto Alegre.

O projeto de lei prevê a desvinculação de receitas dos fundos a) Pró-Cultura do Município de Porto Alegre (Funcultura); b) Fundo Municipal dos Direitos Difusos (FMDD); c) Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS); d) Fundo Pró-Defesa do Meio Ambiente de Porto Alegre (Pró-Ambiente); e) Fundo Municipal de Gestão de Território (FMGT); f) Fundo Municipal para Restauração, Reforma e Manutenção do Patrimônio Imobiliário do Município de Porto Alegre (Fun-Patrimônio); g) Fundo de Iluminação Pública (FUMIP); e dos recursos provenientes da arrecadação de multas de trânsito.

O expediente foi iniciado pela ASSEAI-LEGIS-PGM, que juntou o projeto de lei e encaminhou a consulta à PGAAF.

Sendo a breve síntese do processo, passamos a opinar.

## FUNDAMENTAÇÃO

Face ao disposto nos arts. 131 e 132 da Constituição Federal, aplicáveis por analogia, incumbe a esta Procuradoria-Geral do Município, baseando-se exclusivamente na situação fático-jurídica documentada nos autos, prestar consultoria de cunho estritamente jurídico-legal, sem adentrar na conveniência e oportunidade ou em aspectos eminentemente técnicos de competência de outros órgãos municipais. Por esse motivo, a análise se

restringirá ao aspecto estritamente jurídico do projeto de lei.

Primeiramente, é importante fazer algumas considerações.

Fundos públicos especiais podem ser definidos como um mecanismo de alocação legal de recursos, sob a forma de patrimônio separado vinculado ao emprego em certos fins, orçamentários ou não, no atendimento de necessidades públicas ou como complementação financeira para a prestação de serviços públicos.<sup>[ii]</sup>

Tais instrumentos foram concebidos para garantir a gestão e destinação de recursos públicos para áreas e setores específicos, visando a garantir que políticas públicas possam ser desempenhadas com continuidade. Nas palavras de Harrison Leite:

Consistem em instrumento importante para corrigir eventuais distorções de distribuição de riqueza no país, mormente no caso brasileiro, em que as diferenças de desenvolvimento econômico entre as regiões são claras, possuindo os Fundos essa missão importante de atuar como instrumento de política financeira, remanejando recursos de regiões mais desenvolvidas para as menos desenvolvidas, distribuindo a riqueza de modo mais racional. (Manual de Direito Financeiro, 8<sup>a</sup> edição, Juspodivm, 2019. p. 352)

A CF trata o tema de passagem, nos arts. 165, §5º e §9, conferindo à lei complementar a tarefa de estabelecer condições para a instituição e criação de fundos. A principal vedação (e única) trazida no texto constitucional está presente no artigo 167, IV, que proíbe a vinculação de receitas de impostos.

A lei complementar exigida pela Constituição Federal não foi elaborada, sendo a Lei 4320/64 a principal fonte normativa do tema, à qual foi atribuída status de lei complementar<sup>[ii]</sup>. Dispõe a supramencionada norma:

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Da redação da norma federal é possível inferir algumas características dos fundos especiais: a) que os recursos existentes nos fundos municipais são receitas vinculadas, direcionadas por lei à finalidade específica de interesse público ou social; b) sujeitam-se a normas peculiares de controle referente à sua aplicação, dispostas na lei que o institui; c) as receita obtidas pelos fundos em um determinado exercício não retornará ao Tesouro ao final do exercício, podendo ser transferido o seu superávit para o exercício

seguinte, o que demonstra a maior autonomia desses recursos.

A figura dos fundos foi criada para flexibilizar as rígidas normas orçamentárias, conferindo uma gestão descentralizada daqueles recursos, com maior grau de autonomia administrativa e financeira. Os fundos especiais, portanto, constituem uma exceção ao princípio da unidade de tesouraria<sup>[iii]</sup> e ao princípio da especificação<sup>[iv]</sup>. Nas palavras da doutrina:

“a previsão de alguma despesa no orçamento, necessariamente, implica detalhar o seu gasto com maior número de especificidades possíveis. No caso dos fundos, apenas se determina a fonte das suas receitas e o seu objetivo, sem detalhar, no orçamento, as atividades concretas de sua atuação. Cabe à lei que cria o fundo ou às normas que regulam sua aplicação, determinar o exato destino de suas receitas, e não ao orçamento.<sup>[v]</sup>”

Sucede que, a partir da Constituição de 1988, houve uma significativa restrição na liberdade de disposição sobre as receitas públicas. Analisando às peças orçamentárias municipais, é possível verificar que os recursos livres à disposição da Prefeitura de Porto Alegre para direcionar às políticas públicas mais emergentes fica em torno de apenas 9%. Isso gera um engessamento da Administração Pública, sobretudo em momentos como o atual, em que uma calamidade pública exige atuação imediata e o dispêndio de vultoso investimento. Nesses casos, a desvinculação de recursos que anteriormente foram reservados para o atendimento de uma política pública específica pode ser a única solução capaz de permitir que o poder público enfrente a situação emergencial.

O Município de Porto Alegre declarou o estado de calamidade pública por meio do decreto 22.647 de 2024. O Senado Federal aprovou o decreto legislativo, PDL 236/2024, que reconhece o estado de calamidade do Rio Grande do Sul até 31 de dezembro de 2024.

É inegável e notório o estado de calamidade enfrentado pelo Município de Porto Alegre e por todo o Estado do Rio Grande do Sul, em decorrência das fortes chuvas que assolararam os municípios de todo o Estado, naquilo que tem sido chamado da pior tragédia climática da história do país. Segundo levantamento divulgado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (Fiergs) as enchentes afetaram 94,3% de toda a atividade econômica do Rio Grande do Sul. Um outro levantamento, da Confederação Nacional dos Municípios, calcula em mais de R\$ 8,9 bilhões os prejuízos financeiros das enchentes. Com partes da cidade completamente devastadas, com a destruição da infraestrutura urbana, de empresas privadas e residências, o investimento público se faz mais do que necessário, mas primordial para a recuperação da infraestrutura da cidade, da atividade econômica e da garantia dos direitos sociais básicos.

Como leciona a tradicional e sempre útil teoria macroeconômica fundada por lorde John Maynard Keynes, um dos vetores mais diretos e efetivos para a recuperação da atividade econômica após momentos de depressão é o aumento de gastos e da dívida pública. Isso ocorre porque a injeção de recursos (ou indiretamente pela via de desoneração fiscal) não apenas é capaz de gerar empregos diretos para os trabalhadores, mas abre espaço também ao chamado efeito multiplicador da renda, que se verifica à medida

que os salários recebidos pelos trabalhadores se revertem em consumo, o que, por sua vez, aquece outros setores da economia, num efeito cascata que se difunde e multiplica o efeito positivo direto inicial. De fato, a recuperação da cidade, tanto do ponto de vista social, quanto econômico, dependerá do aporte de investimentos públicos diretos, ainda que sejam deletérios em termos fiscais ou atrasem políticas públicas anteriormente carimbadas. As lições de Keynes a respeito da importância da intervenção estatal em momentos de crise, com investimentos ou renúncias fiscais geradoras de emprego e renda continuam não apenas atuais, como absolutamente observáveis de modo empírico.

Assim, embora não seja tarefa deste órgão jurídico a análise da pertinência ou da necessidade da desvinculação das receitas dos fundos, é inegável a necessidade de um aumento considerável dos gastos públicos municipais com despesas inesperadas e imprevisíveis, o que não será possível acontecer sem a flexibilização do orçamento municipal.

A PGM já examinou a matéria da desvinculação de fundos algumas vezes, citando-se como exemplo a NOTA TÉCNICA N. 010/2018 (3344329), a informação 02 e 03/2019 - PGM/PGA-AF, em que restou preconizado que, pelo princípio da simetria, a alteração da destinação dos saldos financeiros ou contábeis demandam a alteração da própria lei que instituiu a vinculação. Fixou-se, também, a proibição da redestinação, que veda a desvinculação de receitas decorrentes de transferências do Governo Federal ou Estadual, doações e recursos oriundos de TAC ou "decorrentes de recursos de pessoas de direito público ou privado e que não se caracterizam propriamente como doações. Dentre estas estão as contrapartidas, compensações, receitas vinculadas por lei federal ou estadual, transações penais, condenações em ações civis públicas, aquisição de solo criado etc."

Para evitar repetições desnecessárias, faço dos fundamentos das referidas manifestações parte integrante da presente manifestação, sem necessidade de enfrentar, novamente, os mesmos pontos.

Pois bem.

Como referido acima, é necessário que a Secretaria Municipal da Fazenda se certifique que a desvinculação não atinja transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei ou na CF. Também é possível afirmar que não se admite desvinculação de receitas com previsão de destinação específica diretamente em lei federal. Assim, é preciso deixar evidenciado que todos os recursos de terceiros transferidos aos fundos municipais com destinação específica por previsão legal ou contratual não podem ser revertidos a uma nova destinação. Esses recursos, ainda que componentes dos fundos por previsão na lei municipal, não podem ser destinados para pagamento indiscriminado de despesas.

Não é possível que haja desvinculação, por exemplo, de recursos doados ao Município por particulares. A doação é o fenômeno pelo qual um particular pode doar bens ou vantagens à administração (arts. 538 a 554 do Código Civil) que, uma vez aceitos, passam a

integrar o patrimônio estatal, constituindo modalidade de receita originária. Como exemplo, podemos citar os **recursos previstos no art. 4, II, da lei 4235, de 1976 (fundo pró-defesa do meio ambiente), art. 9, I, da lei 6099 de 1998 (Funcultura), Art. 2, IV da Lei complementar 612 de 2009 (FMHIS) etc. que não poderão ser desvinculados.**

O projeto de lei traz cláusula de exceção que já incorpora essa construção jurídica e preserva boa parte dos recursos que não podem ser desvinculados, nos seguintes termos:

"Ficam excepcionalizados os recursos decorrentes de transferências do Governo Federal ou Estadual ou recebidos de outras pessoas de direito público ou privado com destinação específica prevista em lei, contrato, convênio e afins, salvo se forem aplicados na referida destinação, bem como os recursos oriundos dos Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), condenações judiciais e transações penais."

Embora a cláusula de exceção abarque boa parte das situações em que não poderiam ocorrer a desvinculação, é preciso que haja uma análise minudente pela secretaria competente, com base nas balizas jurídicas aqui delimitadas, para que, no momento da desvinculação, não haja qualquer ilegalidade do Gestor municipal. Por exemplo, **quanto ao art. 1º, que altera a Lei 4.235, de 21 de dezembro de 1976, não há previsão específica de que não serão desvinculados os recursos oriundos de compensações ambientais**, como acertadamente se optou fazer quando da desvinculação realizada pela lei complementar 987/2023. Tratam-se de recursos que não podem ser desvinculados.

A sugestão aqui não é peremptória, pois se poderia afirmar que os recursos provenientes das compensações ambientais já estariam abarcados na cláusula de exceção, como recursos transferidos por pessoas de direito privado com destinação específica prevista em lei (lei federal 9985 de 2000 e Lei complementar 757 de 2015).

#### **a. Art. 4º Fica incluído o art. 9º-B na Lei nº 9.329, de 22 de dezembro de 2003 (FUMIP)**

Quanto ao artigo 4º, que pretende a desvinculação dos recursos previstos na lei 9.329 de 2003 (FUMIP), é necessário alguns comentários.

Não há nos autos informações suficientes que nos tragam clareza sobre o fluxo financeiro da CIP, do FUMIP e do sistema de garantias da PPP de iluminação pública, entabulada pelo Município de Porto Alegre e a Concessionária IPSUL. Conforme previsto na cláusula 38 do contrato, e de acordo com a lei municipal nº 840/2018, para o pagamento da contraprestação mensal efetiva e do bônus sobre a conta de energia, o poder concedente vinculou os recursos provenientes da arrecadação da CIP, instituída pela lei 9329 de 2003.

A vinculação desses recursos é operacionalizada por instituição financeira depositária. Há uma conta vinculada e uma conta reserva que garantem as obrigações do poder

concedente e a finalidade do contrato de parceria. A utilização desses recursos para qualquer outra finalidade é, por óbvio, vedada.

Embora a análise do fluxo financeiro da CIP e do sistema de garantias da PPP-IP não seja tarefa da presente análise deste órgão jurídico, é possível verificar, da análise do anexo 12, do contrato de concessão administrativa ([https://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/ppp/usu\\_doc/minuta\\_de\\_contrato\\_-\\_anexo\\_12\\_-\\_condicoes\\_inst\\_financeira.pdf](https://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/ppp/usu_doc/minuta_de_contrato_-_anexo_12_-_condicoes_inst_financeira.pdf)), a operacionalização da conta garantia pela instituição financeira depositária:

7.1. A INSTITUIÇÃO DEPOSITÁRIA deverá reter mensalmente na CONTA VINCULADA recursos suficientes para o pagamento da CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL EFETIVA referente ao respectivo mês, bem como de eventual BÔNUS SOBRE A CONTA DE ENERGIA a ser pago naquela ocasião, tendo como base os valores informados nos termos do item Erro! Fonte de referência não encontrada

7.2. No 1º dia útil de cada mês, após o recebimento das informações e documentos descritos no item Fonte de referência não encontrada. e emissão de fatura pela CONCESSIONÁRIA, os valores correspondentes à CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL EFETIVA e a eventual BÔNUS SOBRE A CONTA DE ENERGIA serão transferidos pela INSTITUIÇÃO FINANCEIRA DEPOSITÁRIA da CONTA VINCULADA para a conta corrente indicada pela CONCESSIONÁRIA, independentemente de solicitação por parte do PODER CONCEDENTE.

7.3. Imediatamente após o pagamento da CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL EFETIVA e de eventual BÔNUS SOBRE A CONTA DE ENERGIA para a CONCESSIONÁRIA, os valores que restarem na CONTA VINCULADA deverão ser transferidos pela INSTITUIÇÃO FINANCEIRA DEPOSITÁRIA para a CONTA RESERVA até o preenchimento do limite mínimo estabelecido no item 5

#### V.DOS RECURSOS EXCEDENTES

10. Concluído o pagamento da CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL EFETIVA e de eventual BÔNUS SOBRE A CONTA DE ENERGIA, bem como atingido o saldo mínimo da CONTA RESERVA, será observado o disposto nos itens 3.3 a 3.5.

3.3. Os recursos excedentes aos montantes referidos no item 3.1 deverão ser utilizados para a realização dos pagamentos mensais devidos pelo PODER CONCEDENTE (i) ao VERIFICADOR INDEPENDENTE; e, (ii) à EMPRESA DISTRIBUIDORA pela arrecadação e repasse da CIP e fornecimento da energia para ILUMINAÇÃO PÚBLICA.

**3.4. Após os pagamentos a que se referem os itens antecedentes, os recursos restantes serão mensalmente transferidos pela INSTITUIÇÃO FINANCEIRA DEPOSITÁRIA para a conta do Fundo de Iluminação Pública – FUMIP.**

De uma análise superficial do contrato de concessão administrativa de iluminação pública e seus anexos, é possível verificar que os valores que ingressam ao FUMIP não fazem parte do sistema de garantias da PPP, sendo depositados no referido fundo apenas os recursos excedentes da CIP, após o pagamento das obrigações do poder concedente.

Embora os elementos constantes nos autos não tragam segurança suficiente para a afirmação, é possível dizer que os valores constantes do Fumip que constituam excedente da CIP, após o integral cumprimento das obrigações do poder concedente no contrato de PPP, seriam passíveis de desvinculação, não configurando a quebra contratual referente ao sistema de garantias da PPP.

Nesse sentido, é o art. 9 da supramencionada lei, que indica que a desvinculação de receitas prevista no art. 76-B do ADCT fica restrita aos recursos da CIP que ingressarem no FUMIP. Assim, é possível afirmar que a desvinculação pretendida no presente expediente também poderia ocorrer sobre esses recursos, sem afetar a garantia contratual do

contrato de concessão administrativa.

### **b. Art. 6º e 8º que pretendem alterar o FMHIS e FMGT**

No que tange ao art. 6 do projeto de lei que pretende desvincular valores do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, FMHIS, e ao art. 8º que pretende desvincular valores do FMGT, é preciso garantir que os recursos auferidos com o instituto do solo criado, ou na definição da lei federal 10.257/2001, outorga onerosa do direito de construir, não sejam desvinculados de sua destinação, tendo em vista que a referida lei federal, ao regulamentar o art. 182 e 183 da CF, prevê como ato de improbidade administrativa a utilização dos referidos recursos para outros fins que não sejam os de política urbana.

Como o art. 23 da lei complementar 946/2022 indica que o FMGT é composto exclusivamente desses valores, sugere-se a exclusão do referido artigo, diante da impossibilidade total de desvinculação dos recursos do fundo.

### **c. art. 7. dos recursos oriundos das multas de trânsito**

O art. 7 pretende alterar a lei 12.482, de 11 de dezembro de 2018. Sucede que a referida lei não traz qualquer vinculação de recursos, mas trata, apenas, da obrigação e da forma como o Executivo Municipal prestará contas das receitas originárias das multas de trânsito e de sua destinação.

Isso ocorre porque no caso das receitas oriundas de multa não há norma jurídica municipal que vincule o destino dos recursos, mas a vinculação decorre do artigo 320 do CTB e as respectivas regulamentações do CONTRAN (resolução 638/2016 e resolução 660/2017) que regulamentam as formas de aplicação das receitas arrecadas com a cobrança de multas de trânsito.

O artigo 320 da Lei nº 9503, de 23 de setembro de 1997 – Código de Trânsito Brasileiro - CTB, prevê:

“Art. 320. A receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito será aplicada, exclusivamente, em sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito. § 1º O percentual de cinco por cento do valor das multas de trânsito arrecadadas será depositado, mensalmente, na conta de fundo de âmbito nacional destinado à segurança e educação de trânsito. (Redação dada pela Lei nº 13.281, de 2016) (Vigência) § 2º O órgão responsável deverá publicar, anualmente, na rede mundial de computadores (internet), dados sobre a receita arrecadada com a cobrança de multas de trânsito e sua destinação.”

A desvinculação tem como foco liberar o administrador para destinar recursos arrecadados para finalidades diversas daquelas inicialmente previstas. Assim, quando se fala

em desvinculação de receitas, este conceito está restrito ao campo em que há liberdade do administrador para escolher, por meio do orçamento, as finalidades que serão financiadas. Neste contexto, não há que se falar em levantamento de uma restrição (vinculação), quando não há liberdade ao legislador orçamentário municipal no momento de definir o destino dos recursos por meio do orçamento. Não foi o legislador municipal quem decidiu vincular os recursos, não tendo ele competência para definir por sua desvinculação.

**Assim, opina-se pela inviabilidade jurídica da desvinculação pretendida no art. 7º.**

Sobre o aspecto material da norma, era o que cabia apontar, sendo as demais disposições do presente projeto de lei materialmente compatíveis com a Constituição Federal e o restante do ordenamento jurídico.

Entendemos que, do ponto de vista formal, também não existem óbices jurídicos à aprovação da minuta tal como redigida, tendo em vista sua compatibilidade constitucional. Com efeito, quanto ao aspecto formal orgânico, compete ao município legislar sobre a matéria em tela, diante da autonomia municipal para autoorganizar suas finanças (art. 30, III da CF).

Quanto à iniciativa, também não se vislumbra óbice à aprovação. De fato, nos termos do artigo 75 da Lei Orgânica do Município, a iniciativa de lei ordinária e complementar compete, também, ao prefeito. Como há a alteração de diversas leis complementares, adequada se faz a via eleita, nos termos do art. 76 da Lei Orgânica.

## **CONCLUSÃO**

Diante do exposto, concluo pela constitucionalidade e possibilidade jurídica do envio do presente projeto de lei, com as ressalvas realizadas acima, bem como alertando para a necessidade de adequação da desvinculação às considerações jurídicas delineadas.

Por fim, cabe afirmar que não compete à Procuradoria-Geral do Município avaliar a pertinência ou não da política pública adotada, tampouco do mérito administrativo da opção do Gestor, não entrando a presente manifestação na análise da necessidade ou acerto do objeto central da proposta legislativa, cabendo a mera análise da juridicidade do ato com base nos elementos constantes dos autos.

Sendo essas as considerações para o momento, submeto à apreciação.

**JHONNY PRADO**

**PROCURADOR DO MUNICÍPIO**

---

[ii] TORRES, Heleno Taveira; RODRIGUES, Felipe da Cunha. Fundo soberano do Brasil e finanças públicas: regime jurídico dos Fundos Públicos Especiais, experiência internacional e a Lei nº 11.887/2008. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 31

[iii] STF, ADI n. 1726-5/DF

PASCOAL, Valdecir. Direito Financeiro e Controle Externo. Grupo GEN, 2019.

[iv] LEITE, Harisson. Manual de Direito Financeiro, 8<sup>a</sup> edição, Juspodivm, 2019. p. 355.

[v] IBIDEM;

---

Documento elaborado nos termos da IN 0042022- PGM



Documento assinado eletronicamente por **Jhonny Prado Silva, Procurador(a) Municipal**, em 23/05/2024, às 11:16, conforme o art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006, e o Decreto Municipal 18.916/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.procempa.com.br/autenticidade/seipmpa> informando o código verificador **28758478** e o código CRC **808C5B60**.

---

24.0.000058220-0

28758478v3