



Proc.: 02377/19

Fls.: \_\_\_\_\_

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**PROCESSO N.** : 2.377/2019-TCE/RO.  
**UNIDADE** : Prefeitura do Município de Rolim de Moura-RO.  
**ASSUNTO** : Consulta.  
**CONSULENTE** : - **Luiz Ademir Schock**, CPF n. 391.260.729-04, Prefeito Municipal.  
**RELATOR** : Conselheiro **Wilber Carlos dos Santos Coimbra**.  
**SESSÃO** : **2ª SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DO ÓRGÃO PLENÁRIO, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2019.**  
**GRUPO** : I

**EMENTA:** CONSULTA. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO FINANCEIRO. RECURSOS FINANCEIROS PROVENIENTES DAS REPARTIÇÕES DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS. ORIGINÁRIOS DOS ARTS. 158 E 159 DA CF. EXCEÇÃO AO PRINCÍPIO DA NÃO-AFETAÇÃO DE RECEITAS. ART. 167, INC. IV, SEGUNDA PARTE, DA CF. OPERAÇÕES DE CRÉDITO CELEBRADOS ENTRE ENTES MUNICIPAIS E INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. RECURSOS FINANCEIROS DERIVADOS DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS. POSSIBILIDADE DE OFERECIMENTO DE GARANTIA. ART. 167, INC. V, DA CF.

1. Há que se conhecer a Consulta quando preenchidos os pressupostos objetivos e subjetivos exigíveis na espécie versada, consoante norma jurídica, preconizada no art. 1º, inc. XVI, da Lei Complementar n. 154/1996 c/c 83 e seguintes do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (RI-TCE/RO).

2. Os recursos financeiros, provenientes das repartições das receitas tributárias, que decorrerem da norma jurídico-constitucional, preconizada nos arts. 158 e 159 da Constituição Federal, tratam de receitas que não sofrem a incidência do princípio da não-afetação de receitas, porquanto o comando constitucional, inscrito no art. 167, inc. IV, segunda parte, da CF, ressalva-os da regra proibitiva da vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa.

3. É juridicamente possível o oferecimento de recursos financeiros, derivados do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a título de garantia, em operações de crédito celebradas entre os entes municipais e as instituições financeiras, consoante norma jurídica, inserta no art. 167, inc. IV, da Constituição Republicana, desde que observados os demais regramentos jurídicos, aplicáveis às operações financeiras.

**PARECER PÉVIO**

Acórdão APL-TC 00447/19 referente ao processo 02377/19  
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA, em Sessão Extraordinária realizada no dia 19 de dezembro de 2019, nos termos do no art. 1º, inc. XVI, da Lei Complementar n. 154/1996 c/c o art. 83 e ss. do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (RI-TCE/RO), por unanimidade, nos termos do voto Relator, Conselheiro WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA, conhecendo da **Consulta** formulada pelo **Excelentíssimo Senhor Luiz Ademir Schock**, CPF n. 391.260.729-04, Prefeito do Município de Rolim de Moura-RO, uma vez que preenchidos os pressupostos processuais de admissibilidade aplicáveis à espécie versada;

**É DE PARECER que se responda à Consulta formulada, nos seguintes termos:**

**a)** Os recursos financeiros, provenientes das repartições das receitas tributárias, que decorrerem da norma jurídico-constitucional, preconizada nos arts. 158 e 159 da Constituição Federal, tratam de receitas que não sofrem a incidência do princípio da não-afetação de receitas, porquanto o comando constitucional, inscrito no art. 167, inc. IV, segunda parte, da CF, ressalva-os da regra proibitiva da vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa;

**b)** É juridicamente possível o oferecimento de recursos financeiros, derivados do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a título de garantia, em operações de crédito celebradas entre os entes municipais e as instituições financeiras, consoante norma jurídica, inserta no art. 167, inc. IV, da Constituição Republicana, desde que observados os demais regramentos jurídicos, aplicáveis às operações financeiras.

Participaram do julgamento os Conselheiros JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO, VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA, FRANCISCO CARVALHO DA SILVA, PAULO CURI NETO, WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA (Relator) e BENEDITO ANTÔNIO ALVES; o Conselheiro Presidente EDILSON DE SOUSA SILVA; e a Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas YVONETE FONTINELLE DE MELO.

Porto Velho, quinta-feira, 19 de dezembro de 2019.

(assinado eletronicamente)  
WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA  
Conselheiro Relator

(assinado eletronicamente)  
EDILSON DE SOUSA SILVA  
Conselheiro Presidente



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**PROCESSO N.** : 2.377/2019-TCE/RO.  
**UNIDADE** : Prefeitura do Município de Rolim de Moura-RO.  
**ASSUNTO** : Consulta.  
**CONSULENTE** : - **Luiz Ademir Schock**, CPF n. 391.260.729-04, Prefeito Municipal.  
**RELATOR** : Conselheiro **Wilber Carlos dos Santos Coimbra**.  
**SESSÃO** : **2ª SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DO ÓRGÃO PLENÁRIO, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2019.**  
**GRUPO** : I

## I – RELATÓRIO

1. **Trata-se de Consulta** formulada pelo Prefeito do Município de Rolim de Moura-RO, **Excelentíssimo Senhor Luiz Ademir Schock**, com a finalidade de este Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO) dirimir dúvidas acerca da (in)aplicabilidade de norma jurídica.

2. O Consulente suscita, em suma, a manifestação deste Egrégio Tribunal de Contas, com o desiderato de responder às seguintes indagações: **a)** os recursos oriundos dos fundos de que tratam os arts. 158 e 159 da Constituição Federal (CF) possuem, ou não, a natureza de receita de impostos, para os fins de incidência do art. 167, inciso IV, da CF?; **b)** há legalidade no ato de oferecimento de recursos do Fundo de Participação dos Municípios a título de garantia em operações de crédito celebrado entre estes entes subnacionais e as instituições financeiras, desde que observadas as demais regras acerca de operações de crédito?

3. A exordial consultiva veio instrumentalizada pelo Parecer n. 367/PGM/2019, da lavra do **Excelentíssimo Senhor Erivelton Kloos**, Procurador-Geral do Município, por meio do qual concluiu “que, nos termos do art. 167, IV e § 4º, da CF, os recursos vinculados a fundos de participação, recebidos pelos Municípios, podem ser oferecidos como garantia nas operações celebradas por entes federados com as instituições financeiras”.

4. Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas (MPC) opinou nos seguintes termos:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

I – **Preliminarmente, pelo conhecimento do presente expediente**, tendo em vista o atendimento dos requisitos legais de admissibilidade da consulta;

II – **no mérito** para responder os questionamentos da consulta no seguinte sentido:

II.a – **A vedação de vinculação disposta no inciso IV, do art. 167, da Carta Magna, não se aplica aos recursos do FPM**, pois estes recursos, no âmbito do município, não são receitas de impostos, mas sim receitas correntes provenientes de transferências governamentais;

II.b – **É legal o oferecimento dos recursos do FPM à título de garantia em operações de crédito celebrados com instituições financeiras, observando-se as demais regras de acerca de operações de crédito.** (Destacou-se)

5. Os autos do processo estão conclusos no Gabinete.

6. É o relatório.

## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

### **II.1 – Do Juízo de Admissibilidade**

7. De início, impende registrar que a **Consulta em epígrafe é cabível na espécie** (art. 1º, inc. XVI, da Lei Complementar n. 154/1996<sup>1</sup>), tendo sido **formulada por parte legítima**, Prefeito Municipal, consoante o preceptivo-normativo, inserto no art. 84, *caput*, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (RI-TCE/RO)<sup>2</sup>.

8. Por outro lado, **não teve por objeto caso concreto** (art. 85, *caput*, RI-TCE/RO<sup>3</sup>), **veio acompanhada de Parecer Jurídico** (art. 84, § 1º, RI-TCE/RO) e **indicou, com precisão, o seu objeto** (art. 84, § 1º, RI-TCE/RO) – indagação a respeito de dúvidas acerca da (in)aplicabilidade de norma jurídica.

<sup>1</sup> Art. 1º **Ao Tribunal de Contas do Estado**, órgão de controle externo, **competete**, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta Lei Complementar: (...) XVI - **decidir sobre consulta** que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais regulamentares concernentes à matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno. (Grifou-se)

<sup>2</sup> **Art. 84. As consultas serão formuladas por intermédio do** Governador do Estado e **Prefeitos Municipais**, Presidentes do Tribunal de Justiça, Assembléia Legislativa e das Câmaras Municipais, de Comissão Técnica ou de Inquérito, de Partido Político, Secretários de Estado ou entidade de nível hierárquico equivalente, Procurador Geral do Estado, Procurador Geral de Justiça, Dirigentes de Autarquias, de Sociedades de Economia Mista, de Empresas Públicas e de Fundações Públicas. (Destacou-se)

<sup>3</sup> **Art. 85.** No juízo de admissibilidade, o Relator, em decisão monocrática, **não conhecerá de consulta que não atenda aos requisitos do artigo anterior ou que verse sobre caso concreto**, devendo o processo ser arquivado após comunicação ao consulente. (Redação dada pela Resolução nº. 149/2013/TCE-RO. (Grifou-se)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

9. O Procedimento Consultivo é **adequado** para ceifar as dúvidas suscitadas pelo Consultante e **existe**, na hipótese dos autos, **interesse jurídico para a sua proposição**, porquanto visa a esclarecer dúvidas acerca da correta aplicabilidade de norma jurídico-constitucional, bem como **inexiste**, na causa *sub examine*, **qualquer fato impeditivo para a sua apreciação**.

10. A Consulta foi **dirigida à autoridade competente** (art. 1º, inc. XVI, da Lei Complementar n. 154/1996 c/c art. 83, *caput*, RI-TCE/RO<sup>4</sup>) e o **Tribunal de Contas do Estado de Rondônia**, nos termos do art. 71 da Constituição Republicana<sup>5</sup>, **possui competência para analisar a matéria submetida à vertente Consulta**, pois se trata, em essência, de questão afeta à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial de Ente Municipal (art. 70 da Constituição Republicana<sup>6</sup>).

11. Posto isso, pelos fundamentos lançados em linhas precedentes, com substrato jurídico no art. 1º, inc. XVI, da Lei Complementar n. 154/1996 c/c o art. 83 e seguintes do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (RI-TCE/RO), **conheço a Consulta** formulada pelo Prefeito do Município de Rolim de Moura-RO.

## II.2 - Do Mérito

12. Inicialmente, cabe rememorar que o cerne da questão jurídica em destaque, consiste em analisar: **a)** se os recursos financeiros oriundos dos fundos de que tratam os arts. 158 e 159 da Constituição Federal (CF) possuem, ou não, a natureza de receita de impostos, para

---

<sup>4</sup> Art. 83. O Plenário decidirá sobre consultas, quanto a dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência.

<sup>5</sup> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; (...).

<sup>6</sup> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (...)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

os fins de incidência do art. 167, inciso IV da CF; **b)** há legalidade acerca do oferecimento de recursos do Fundo de Participação do Município a título de garantia em operações de crédito celebrada entre estes subnacionais e instituições financeiras, observando-se as demais regras acerca de operações de crédito.

13. Nessa perspectiva, passa-se a analisar, pontualmente, cada questão jurídico-constitucional submetida a exame perante este egrégia Corte de Contas.

14. Quanto à primeira questão jurídica, cumpre consignar que as manifestações jurídicas exaradas nos pareceres da Procuradoria do Município de Rolim de Moura e do Ministério Público de Contas (MPC) foram no sentido de que os recursos oriundos dos fundos de participação dos municípios não possuem natureza de receita de impostos, para os fins de incidência da norma proibitiva-constitucional, inserta no art. 167, inc. IV, da Constituição Federal (CF).

15. Assiste razão aos vertidos pronunciamentos jurígenos.

16. Cedição é que em decorrência do princípio orçamentário da não-vinculação ou não-afetação das receitas, o qual encontra abrigo no art. 167, inc. IV, primeira parte, da Constituição Republicana, não é permitido a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas as hipóteses taxativamente previstas na própria Carta Política.

17. Quanto às vertidas ressalvas desse regramento normativo-constitucional, tem-se, dentre outros casos, as seguintes hipóteses excepcionais de vinculação de receitas de impostos destinadas: **a)** à repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159 da CF; **b)** aos recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para a manutenção e desenvolvimento do ensino e, ainda, para a realização de atividades da administração tributária; **c)** à prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, da CF, bem como a prestação de garantia ou contragarantia para a União e para a realização de pagamento de débitos para com este Ente Político.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

18. A propósito, para melhor compreensão da matéria constitucional em voga, trago à colação o preceptivo normativo, encartado no art. 167, inc. IV, da CF, *in verbis*:

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003). (Destacou-se)**

19. Com efeito, pode-se observar da transcrição do aludido texto constitucional a previsão, expressa, de várias exceções ao princípio da não-vinculação (princípio da não-afetação das receitas), que proíbe a vinculação das receitas de impostos a órgão, fundo ou despesas. Dentre as hipóteses excepcionais, na espécie, destacam-se aquelas afetas aos recursos advindos da repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159 da Constituição Federal.

20. Nessa perspectiva, assinala-se que a exegética global do comando constitucional enraizado no art. 167, inc. IV, da CF, é no sentido de ser vedado, tão somente, a vinculação das receitas financeiras decorrentes da espécie tributária de impostos, repisa-se, receitas de impostos e, no vertente caso analisado, de impostos oriundos da competência tributária do próprio ente federativo municipal.

21. Assim, cumpre enfatizar que, em virtude do princípio da unidade da constituição, pode-se extrair dos textos normativos inseridos no art. 167, inc. IV, e no art. 167, § 4º, ambos da Constituição Federal, que a vedação das receitas de impostos são apenas aqueles afetos à competência tributária do próprio ente federativo, isso porque o comando normativo-constitucional, inserto no art. 167, § 4º, da CF, de forma clarividente, possibilita a “vinculação de receitas próprias” e a interpretação da regra jurídica constante no inc. IV do art. 167 deve ser balizada tais balizas delimitativas da norma jurídica em comento.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

22. Por esse ponto de vista, tenho que, numa interpretação sistemática, o texto constitucional, consignado no art. 167, § 4º, da Carta Política, pontualmente, impede apenas a vinculação de recursos financeiros decorrentes de impostos oriundos da competência tributária do próprio ente político municipal.

23. No que concerne a essa questão jurídica, é oportuno transcrever a escorreita manifestação do Ministério Público de Contas, *in litteris*:

Assim, os valores resultantes da aplicação dos percentuais incidentes sobre o produto da arrecadação dos impostos federais transferidos aos Estados, Distrito Federal e Municípios são recursos próprios desses entes, porém não são receitas oriundas de sua competência tributária, e por esse motivo que o inciso IV do art. 167 da Constituição afasta, de forma peremptória, a vedação constitucional de vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa quando se tratar da repartição constitucional de impostos - notadamente a participação nos Fundos - regulada pelo art. 159 da Carta Política.

O insigne Dr. Mauricio Conti<sup>6</sup>, em artigo publicado na Revista Eletrônica do Conjur<sup>7</sup>, assim descreveu acerca da natureza das transferências intragovernamentais desses fundos:

As transferências intergovernamentais oriundas destes Fundos têm natureza obrigatória, ou seja, não se vinculam a programas governamentais específicos cuja operacionalização fique sujeita a decisão de autoridade para se efetivar. São também transferências incondicionadas, ou seja, os recursos transferidos são de livre aplicação pelo ente federado que as recebe (grifei)

Nesta senda, percebe-se que a vedação de vinculação disposta no inciso IV, do art. 167, da Carta Magna, não se aplica aos recursos do município dispostos no artigos 158 e 159, pois estes recursos, no âmbito do município, não são receitas de impostos, mas sim receitas correntes provenientes de transferências governamentais.

24. Em essência, essa é a concepção do magistério de Gustavo Binenbojm<sup>7</sup>:

Sabe-se que o FPE e o FPM, de fato, são nutridos por receitas de impostos federais (Imposto de Renda - IR e Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI), nos termos do disposto no art. 159 da Constituição. Diante disso, **questiona-se se os recursos repassados pela União, no bojo do FPE e do FPM, seriam impostos, sujeitos ao princípio da não vinculação. A resposta é negativa.**

Nada obstante os fundos de participação tenham origem fiscal, não é correto dizer que os seus recursos mantenham tal natureza quando ingressam nos cofres dos Estados e Municípios. **Em verdade, após sua regular constituição e distribuição, os fundos revestem-se de natureza meramente contábil<sup>25</sup>, sendo típica receita pública do ente federativo que a recebe<sup>26</sup>.**

<sup>7</sup> BINENBOJM, Gustavo. **As parcerias público-privadas e a vinculação de receitas dos fundos de participação como garantia das obrigações do poder público**. Rio de Janeiro: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, v. 2, n. 7 (jan/jun), 2014.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**Em outras palavras: quando os recursos do FPE ou do FPM são transferidos do Tesouro Nacional para os Estados e Municípios, deixam de ser receita de impostos.** Até mesmo porque aqueles entes não têm qualquer ingerência sobre tais exações federais dirigidas aos fundos de participação. Eles apenas participam do resultado final do montante arrecadado pela União. Por isso, tais valores são contabilizados nos cofres estaduais e municipais não como receitas de impostos, mas como transferências intergovernamentais. E é justamente por essa razão que não se lhes aplica a vedação do inciso IV do art. 167. (Destacou-se)

25. Por esse ponto de vista, observo que – para os fins de incidência da norma jurídica, insculpida no art. 167, inc. IV, da CF – os recursos oriundos dos fundos de que tratam os arts. 158 e 159 da Constituição Federal não possuem, em sentido estrito, a natureza jurídica de receita de impostos para os entes políticos que percebam tais verbas públicas, independentemente de, eventualmente, essas cifras, na origem<sup>8</sup> e em seu âmago, possuírem natureza jurídica de impostos.

26. Isso ocorre porque – a despeito de, no seu nascedouro, serem classificadas como “receitas tributárias” da categoria econômica das “receitas correntes” – o capital financeiro percebido pelos municípios, em decorrência da norma jurídico-constitucional preconizada nos arts. 158 e 159 da Constituição Federal, é categorizado na espécie “transferência corrente” da mesma categoria econômica (“receitas correntes”), consoante exegética que se extrai do texto normativo, insculpido no art. 4º da Lei n. 4.320/1964.

27. Noutra ótica, o epicentro jusfilosófico foi muito bem descortinado pelos fundamentos ancorados no bojo do Parecer n. 367/PGM/2009 da douta Procuradoria do Município de Rolim de Moura, motivo pelo qual trago à colação o seguinte excerto do vertido parecer jurídico, *ipsis litteris*:

É fundamental advertir que a participação dos Estados, Distrito Federal e Municípios na receita tributária da União e dos Estados por meio dos fundos constitucionais, regulada pelo art. 159 da Constituição, foi sublinhada expressamente da vedação de vinculação das receitas dos impostos prevista no art. 167, inciso IV, da Carta Magna.

Essa restrição constitucional se justifica pelo fato de as transferências constitucionais do art. 159 da Constituição não constituírem receitas derivadas do poder impositivo dos Estados, Distrito Federal e Municípios, mas sim produto de repasse constitucional decorrente do federalismo de cooperação.

<sup>8</sup> para o ente político detentor da competência tributária.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

Os valores resultantes da aplicação dos percentuais incidentes sobre o produto da arrecadação dos impostos federais transferidos aos Estados, Distrito Federal e Municípios são recursos próprios desses entes, porém não são receitas oriundas de sua competência tributária.

É por essa razão que o inciso IV do art. 167 da Constituição afasta, de forma peremptória, a vedação constitucional de vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa quando se tratar da repartição constitucional de impostos - notadamente a participação nos Fundos - regulada pelo art. 159 da Carta Política.

28. Diante desse contexto jusnormativo, cabe ponderar, ainda, que texto constitucional, inserido no art. 167, § 4º, da Constituição Cidadã, permite – aos Estados-membros, ao Distrito Federal e aos Municípios – a vinculação de receitas próprias geradas pelos seus impostos (ou seja, aqueles relacionados nos arts. 155 e 156 da CF), e dos recursos financeiros oriundos da repartição constitucional das receitas tributárias arrolados nos arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, da CF, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e, além disso, para pagamento de débitos para com esse Ente Federativo.

29. Desse modo, tenho a percepção jurídica de que a norma impeditiva de vinculação de receitas que está inscrita no art. 167, inc. IV, da CF, não se aplica aos recursos proveniente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), pois estes recursos, no seio jurídico-administrativo municipal, não se qualificam como tendo a natureza jurídica de receitas de impostos, na medida em que são receitas correntes resultantes de transferências governamentais, que são classificadas na categoria econômica de “transferências correntes”, nos termos em que dispõe a exegética jurígena, inserta no art. 4º da Lei n. 4.320/1964.

30. A respeito da segunda questão jurídica, sabe-se que o Supremo Tribunal Federal (STF) possui precedente no sentido de permitir a utilização do “produtor da participação do município no ICMS para liquidação de débito”, sob o fundamento de que “a vinculação vedada pelo Texto Constitucional está ligada a tributos próprios”, consoante *ratio decidendi* formado no bojo do Recurso Extraordinário n. 184.116-MS, de Relatoria do Ministro Marco Aurélio<sup>9</sup>. Confira-se:

---

<sup>9</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 184.116/MS**, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Segunda Turma, julgado em 07/11/2000, DJ 16-02-2001. Disponível em:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

RECURSO EXTRAORDINÁRIO - MOLDURA FÁTICA. Na apreciação do enquadramento do recurso extraordinário em um dos permissivos constitucionais, parte-se da moldura fática delineada pela Corte de origem. Impossível é pretender substituí-la para, a partir de fundamentos diversos, chegar-se a conclusão sobre o desrespeito a dispositivo da Lei Básica Federal. CONDENAÇÃO JUDICIAL - ACORDO - PARCELAMENTO. Em se tratando de acordo relativo a parcelamento de débito previsto em sentença judicial, possível é a dispensa do precatório uma vez não ocorrida a preterição. **ACORDO - DÉBITO - ICMS - PARTICIPAÇÃO DO MUNICÍPIO. Inexiste ofensa ao inciso IV do artigo 167 da Constituição Federal, no que utilizado o produto da participação do município no ICMS para liquidação de débito. A vinculação vedada pelo Texto Constitucional está ligada a tributos próprios.** (RE 184116, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Segunda Turma, julgado em 07/11/2000, DJ 16-02-2001 PP-00139 EMENT VOL-02019-02 PP-00419)

31. O âmago dessa linha intelectualiva é seguido pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG), senão vejamos excerto da ementa da Consulta :

Município. I. **vinculação do percentual do FPM para custeio de despesa com contribuição devida à associação de municípios. Possibilidade.** II. **despesa vedada pelo inciso IV do artigo 167 da CF/88. Inaplicabilidade à associação de municípios e à contribuição dos municípios, feita a partir de recursos do FPM.** [Consulta n. 809502. Rel. Cons. Antônio Carlos Andrada. Sessão do dia 05/05/2010].

#### MÉRITO

Dessa forma, desde já, **firmando o entendimento de que o inciso IV, do art. 167, da Carta Magna**, e, por conseguinte, a Súmula TCMG n.º 96, **não se aplicam aos recursos do FPM, pois estes recursos, no âmbito do município, não são receitas de impostos, mas sim receitas correntes provenientes de transferências governamentais.** Portanto, respondo o primeiro questionamento do Consultante, no sentido de que nada impede que o município vincule percentual do FPM para custear despesa com contribuição devida a Associação de Municípios.

(...)

#### CONCLUSÃO

Diante do exposto, respondo ao primeiro questionamento do consultante, pela **possibilidade de vinculação de percentual de recursos do FPM para fazer face à contribuição devida a Associação de Municípios, tendo em vista que os recursos do FPM são contabilizados no município como receitas de transferências intergovernamentais, não se lhes aplicando a vedação do inciso IV, do art. 167 da Carta Magna (Princípio da Não-Afetação das Receitas).** (Destacou-se)

---

<<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+184116%2ENUME%2E%29+OU+%28RE%2EACMS%2E+ADJ2+184116%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/ko fgvqo>>. Acesso em: 13 dez. 19.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

32. Por oportuno, é oportuno colacionar a conclusão exarada no Parecer n. 2/2018/Gab/CGU/AGU<sup>10</sup>, da lavra dos **Excelentíssimos Senhores André Rufino do Vale**, Consultor da União, e **Marcelo Augusto Carmo de Vasconcellos**, Consultor-Geral da União, que opinaram no sentido de que a norma jurídica inscrita no art. 167, inc. IV e § 4º, da Constituição Federal permitem que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possam ofertar as cifras financeiras vinculadas aos respectivos fundos de participação como forma de garantia nas operações de créditos celebradas por tais entidades políticas, senão vejamos:

### III-CONCLUSÃO

43. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada na interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos a ser uniformemente seguida em suas áreas de atuação, no caso, a interpretação do art. 167, IV e § 4º, da Constituição. Considerada a complexidade do ato, que não se encerra no viés jurídico, eventuais riscos sistêmicos atinentes ao equilíbrio fiscal da federação ou ao Sistema Financeiro Nacional ficam adstritos à competência da Secretaria do Tesouro Nacional e do Banco Central do Brasil, respectivamente.

44. Realizadas as considerações acima, **conclui-se que, nos termos do art. 167, IV e § 4º, da CF, os recursos vinculados a fundos de participação, ofertados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, podem ser aceitos como garantia nas operações celebradas por entes subnacionais com as instituições financeiras federais.**

33. Por tais motivos, verifico a juridicidade formal no ato de oferecimento de recursos financeiros oriundos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) a título de garantia em operações de crédito celebradas entre entes municipais e instituições financeiras, consoante norma jurídica, inserta no art. 167, inc. IV, da Constituição Republicana.

### III – DISPOSITIVO

**Ante o exposto**, pelos fundamentos lançados em linhas pretéritas, em convergência com o opinativo do Ministério Público de Contas (MPC), **apresento à deliberação, deste Órgão Plenário, o seguinte Voto, para o fim de:**

---

<sup>10</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Parecer nº 2/2018/Gab/CGU/AGU**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/AGU/PRC-GMF-07-2018.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/AGU/PRC-GMF-07-2018.htm). Acesso em: 11 dez. 19.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**I - CONHECER**, com substrato jurídico no art. 1º, inc. XVI, da Lei Complementar n. 154/1996 c/c o art. 83 e ss. do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (RI-TCE/RO), a **Consulta** formulada pelo **Excelentíssimo Senhor Luiz Ademir Schock**, CPF n. 391.260.729-04, Prefeito do Município de Rolim de Moura-RO, uma vez que preenchidos os pressupostos processuais de admissibilidade aplicáveis à espécie versada;

**II – RESPONDER à Consulta formulada, nos seguintes termos:**

- c)** Os recursos financeiros, provenientes das repartições das receitas tributárias, que decorrerem da norma jurídico-constitucional, preconizada nos arts. 158 e 159 da Constituição Federal, tratam de receitas que não sofrem a incidência do princípio da não-afetação de receitas, porquanto o comando constitucional, inscrito no art. 167, inc. IV, segunda parte, da CF, ressalva-os da regra proibitiva da vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa;
- d)** É juridicamente possível o oferecimento de recursos financeiros, derivados do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a título de garantia, em operações de crédito celebradas entre os entes municipais e as instituições financeiras, consoante norma jurídica, inserta no art. 167, inc. IV, da Constituição Republicana, desde que observados os demais regramentos jurídicos, aplicáveis às operações financeiras.

**III – DÊ-SE CIÊNCIA** da Decisão, **via DOeTCE/RO**, ao Consulente em epígrafe, bem como, **via memorando**, à Secretaria-Geral de Controle Externo (SGCE) e, **via ofício**, ao Ministério Público de Contas (MPC);

**IV – PUBLIQUE-SE**, na forma regimental;

**V – JUNTE-SE;**

**VI – CUMPRA-SE;**



Proc.: 02377/19

Fls.: \_\_\_\_\_

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**VII - ARQUIVEM-SE OS AUTOS**, após adoção das medidas de estilo e certificado o trânsito em julgado da presente Decisão.

Para tanto, expeça-se o necessário.

Em 19 de Dezembro de 2019



EDILSON DE SOUSA SILVA  
PRESIDENTE



WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA  
RELATOR