

**Gabinete do Vereador Gilmar Nascimento**  
**2º Comissão Constituição, Justiça e Redação (CCJR)**

**PROJETO DE LEI Nº 823/2025.**  
**AUTORIA: EXECUTIVO MUNICIPAL**  
**Mensagem n. 103/2025.**

**EMENTA:** AUTORIZA o Poder Executivo a contratar operação de crédito externo junto ao Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), com a garantia da União e dá outras providências.

**PARECER**

**I – DO RELATÓRIO**

Versam os presentes autos acerca de Projeto de Lei, da **EXECUTIVO MUNICIPAL, AUTORIZA** o Poder Executivo a contratar operação de crédito externo junto ao Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), com a garantia da União e dá outras providências.

A propositura foi deliberada no plenário no dia 09/12/2025, em **REGIME DE URGÊNCIA**.

A propositura foi encaminhada para a **Procuradoria Legislativa** no dia 09/12/2025 para a devida emissão de parecer.

Recebida pela **2ª Comissão de Constituição, Justiça e Redação**, foi distribuído ao Relator **Vereador Gilmar Nascimento** na data de 09/12/2025.

**1.1. Objeto e Finalidade da Propositura (PL Nº 823/2025)**

O Projeto de Lei Nº 823/2025, de autoria do Poder Executivo Municipal, veiculado pela Mensagem N. 103/2025, tem por objeto fundamental a obtenção de autorização legislativa para contratar uma operação de crédito externo junto ao Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), contando com a garantia da União Federal.



## GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

A operação está limitada ao valor máximo de US\$ 195.000.000,00 (cento e noventa e cinco milhões), com a possibilidade de ser contratada em dólares americanos ou ienes japoneses, conforme o Art. 1º do Projeto de Lei.

A destinação dos recursos está detalhada no Art. 2º, que estabelece o uso integral para a reestruturação de dívidas internas, no contexto do Programa de Eficiência Fiscal e Ambiental de Manaus (PROEFIS MANAUS). A justificativa do Executivo e o Parecer Técnico da Secretaria Municipal de Finanças, Planejamento e Tecnologia da Informação (SEMEF) convergem ao indicar que a finalidade precípua é a melhoria da saúde fiscal do Município. A operação visa substituir débitos internos mais onerosos por um financiamento de longo prazo que ofereça condições substancialmente mais vantajosas, promovendo a redução dos custos atuais (juros e encargos) e a ampliação dos prazos de pagamento.

### 1.2. Iniciativa e Documentação Instrutória

A propositura, por tratar de matéria orçamentária, financeira e de endividamento público, é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, cumprindo assim o requisito constitucional de competência. O Executivo solicitou a apreciação em regime de urgência, motivada pela relevância da matéria.

Em atendimento ao disposto no Art. 231 da Resolução n. 092/2015 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Manaus, a Mensagem N. 103/2025 informa que o Projeto de Lei foi devidamente instruído com a documentação necessária para subsidiar a análise do Legislativo. Destacam-se dois documentos cruciais para a análise de elegibilidade e viabilidade:

- Parecer Técnico da SEMEF:** Datado de 04 de dezembro de 2025, o parecer atesta a viabilidade técnica e a vantagem estratégica da operação. A SEMEF conclui que a medida é robusta para melhorar o perfil da dívida pública e consolidar o ajuste fiscal, com o objetivo de preservar ou alcançar a classificação de Capacidade de Pagamento "CAPAG A" junto ao Tesouro Nacional.

## GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

### 2. Aprovação do Pleito na 180ª Reunião da Comissão de Financiamentos

**Externos (COFIEX):** O pleito foi submetido e aprovado pela COFIEX, órgão ligado ao Ministério do Planejamento e Orçamento Federal, em reunião realizada em 18 de junho de 2025. A inclusão deste resultado na instrução do PL é de suma importância. A aprovação da COFIEX funciona como o primeiro e mais significativo atestado federal de legalidade e capacidade fiscal do Município. Isso demonstra que Manaus cumpre as exigências macrofiscais e os limites de endividamento estipulados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC N° 101/2000) e pelas regulamentações da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). A validação federal do projeto e da capacidade de pagamento do Município mitiga os riscos inerentes à operação para o Legislativo Municipal e constitui um pré-requisito formal para a concessão da garantia da União, conforme o Art. 1º do PL. Especificamente, o projeto de Manaus, sob o título "PROGRAMA DE EFICIÊNCIA FISCAL E AMBIENTAL DE MANAUS," foi listado com o valor de US\$ 195 milhões e obteve a recomendação **Aprovado**.

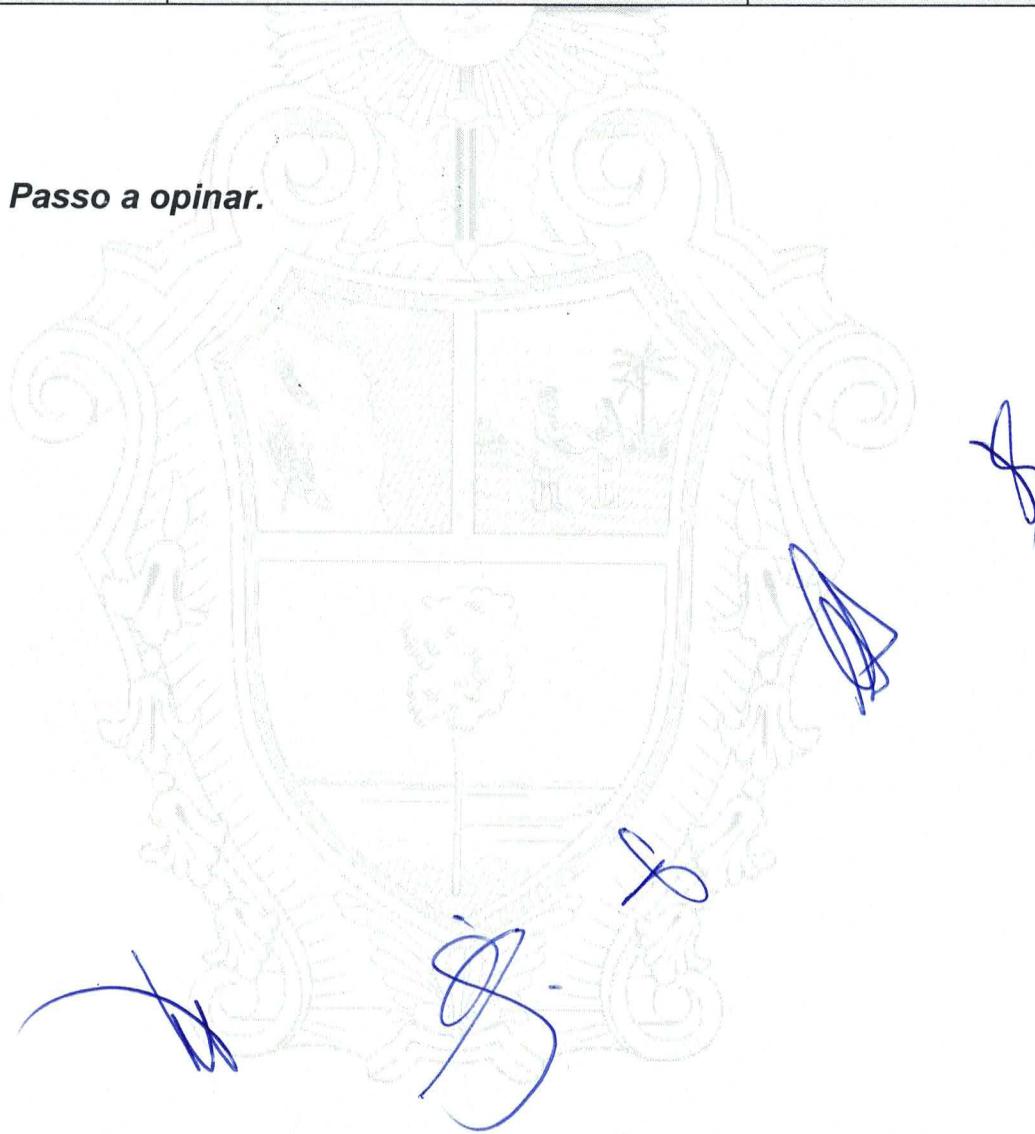
A seguir, a síntese dos principais aspectos da operação:

**Table 1: Síntese da Operação de Crédito PL 823/2025**

Critério	Detalhe	Referência no PL/Mensagem
Autoria	Executivo Municipal	Mensagem N. 103/2025
Financiador	Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)	Art. 1º
Valor Máximo	US\$ 195.000.000,00 (Dólar Americano ou Iene Japonês)	Art. 1º
Garantia Principal	União Federal	Art. 1º

### GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

Destinação dos Recursos	Reestruturação de Dívidas Internas (PROEFIS MANAUS)	Art. 2º
Contragarantia à União	Vinculação de Receitas Constitucionais (Arts. 158, 159, I), complementadas por Art. 156, CF/88	Art. 3º e Mensagem
Condição Federal Cumprida	Aprovação COFIEX (180ª Reunião, 18/06/2025)	Anexo Mensagem da



## GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

### II – DA ANÁLISE DO ASPECTO CONSTITUCIONAL, LEGAL E JURÍDICO

No que diz respeito às questões Constitucionais, legais e jurídicos na forma preconizada no art. 38, do Regimento Interno sobre a competência desta comissão *in verbis*:

**Art. 38.** À Comissão de Constituição, Justiça e Redação compete:

- I – receber as proposituras que forem deliberadas em Plenário e encaminhá-las à Procuradoria Legislativa para emissão de parecer no prazo de cinco dias úteis, a contar da data do protocolo da Secretaria de Comissões, salvo as proposituras em regime de urgência, cujo prazo será de um dia útil;
- II – discutir e analisar as proposituras priorizando as de relevância, alcance e impacto social;
- III – opinar sobre o **aspecto constitucional, legal e jurídico**, de redação técnica legislativa, de todas as matérias em apreciação na Casa, bem como sobre o mérito das composições que versem a respeito de Direito Civil, Comercial, Penal, Administrativo, Fiscal, Processual, direitos políticos da pessoa humana e garantias constitucionais, desapropriação, emigração e imigração;
- IV – opinar, também, sobre os recursos previstos neste Regimento, bem como atender ao pedido de audiência oriundo da Mesa Diretora sobre qualquer proposição ou consulta.  
**(Grifo Nossa)**

Conforme o artigo 30 da Constituição Federal de 1988:

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;**  
(...)  
**(grifo nosso)**

Na mesma esteira a Lei Orgânica do Município de Manaus - LOMAM, em seu artigo 8º, inciso dispõe:

Art. 8º Compete ao Município:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;  
(...)

## GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

### 2.1. Da Constitucionalidade Material: O Tema da Vinculação de Receitas

A análise da constitucionalidade de um Projeto de Lei que autoriza operação de crédito com garantia da União deve focar, primariamente, na conformidade do Art. 3º com o regime constitucional da despesa pública.

#### 2.1.1. A Exceção à Regra de Não Vinculação (Art. 167, § 4º da CF/88)

O Art. 167, IV, da Constituição Federal estabelece a regra da não vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, excetuadas, dentre outras, as destinações para garantia ou contragarantia de operações de crédito. O § 4º do mesmo artigo é a base constitucional para operações de endividamento que exigem garantia da União:

*O disposto no inciso IV do caput do art. 167 não se aplica à vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos, de que trata este artigo, aos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, I, 'b', 'd', 'e' e 'f', e a que se refere o § 9º do art. 198, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e aos seus entes.*

O Art. 3º do PL 823/2025 utiliza essa exceção ao autorizar o Poder Executivo a vincular, como contragarantia à garantia da União, as receitas de repartição constitucional previstas nos artigos 158 e 159, inciso I, alíneas "b", "d", "e" e "f".<sup>1</sup> Estas são as cotas de participação do Município no Fundo de Participação dos Municípios (FPM), no Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) sobre exportação, no ICMS, e outras transferências constitucionais.

Adicionalmente, o Art. 3º permite que essas receitas sejam complementadas pelas receitas tributárias municipais estabelecidas no Art. 156 da CF/88. A vinculação dessas receitas próprias geradas por impostos municipais também se enquadra perfeitamente no permissivo do Art. 167, § 4º da CF/88.

## GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

A precisão do Executivo ao citar o Art. 167, § 4º e ao listar as receitas específicas dos Arts. 158, 159 e 156 maximiza a segurança jurídica da operação. Ao aderir estritamente à única exceção constitucional que permite a vinculação de receitas tributárias para este fim, o Projeto de Lei evita qualquer risco de inconstitucionalidade material por quebra do princípio da não vinculação, que frequentemente é objeto de questionamento em operações de crédito.

### 2.1.2. O Caráter Irrevogável e Irretratável (Pro Solvendo)

O Art. 3º do PL determina que a vinculação das receitas se dará em caráter "irrevogável e irretratável, a modo *pro solvendo*". Este requisito não é apenas técnico, mas sim de natureza jurídica essencial para a validade da contragarantia perante a União e o BIRD.

O termo *pro solvendo* implica que a vinculação das receitas opera automaticamente, em favor da União, em caso de inadimplência do Município no pagamento do serviço da dívida. Esta cláusula confere a liquidez e a segurança exigidas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para a concessão da garantia federal. Portanto, a inclusão deste dispositivo é um ato de estrita legalidade e técnica financeira, necessário para conferir eficácia à contragarantia.

### 2.2. Da Legalidade Infraconstitucional (Lei de Responsabilidade Fiscal - LC N° 101/2000)

O Projeto de Lei reafirma seu compromisso com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC N° 101/2000), notadamente no Art. 2º, que impõe a observância da legislação vigente. Além da comprovação da elegibilidade fiscal através da aprovação da COFIEC, os artigos 4º, 5º e 6º do PL garantem a conformidade com a LRF no âmbito do planejamento e da execução orçamentária da dívida.

#### 2.2.1. Consignação dos Recursos da Operação de Crédito como Receita (Art. 4º)

## Gabinete do Vereador Gilmar Nascimento

O Art. 4º estabelece que os recursos do empréstimo deverão ser consignados como receita no orçamento ou em créditos adicionais, em conformidade com o Art. 32, § 1º, II, da LRF. Este é um imperativo de técnica orçamentária que assegura a transparência da origem e a correta incorporação do principal do financiamento no fluxo de caixa municipal, viabilizando legalmente sua aplicação para reestruturação das dívidas internas.

### 2.2.2. Dotação para Pagamento dos Encargos (Art. 5º)

O Art. 5º obriga que os orçamentos ou créditos adicionais consignem as dotações necessárias para as amortizações e para o pagamento dos encargos anuais relativos ao contrato. Essa previsão é um pilar da responsabilidade na gestão fiscal, garantindo que o Município se comprometa a prever e reservar anualmente os recursos necessários para honrar o serviço da dívida (principal e juros), evitando desequilíbrios orçamentários futuros.

### 2.2.3. Autorização para Abertura de Créditos Adicionais (Art. 6º)

O Art. 6º autoriza o Chefe do Executivo a abrir créditos adicionais destinados a cobrir as obrigações.<sup>1</sup> Dada a natureza de longo prazo da operação e o fato de ser contratada em moeda estrangeira (dólar ou iene), esta autorização é uma ferramenta de gestão necessária. Ela confere a flexibilidade orçamentária para acomodar possíveis variações cambiais que possam aumentar o custo do serviço da dívida ou realizar ajustes no cronograma de desembolso e pagamento.

## 2.3. Da Técnica Legislativa

A técnica legislativa empregada no PL 823/2025 é considerada adequada e rigorosa.

### GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

É crucial notar que o Projeto de Lei separa com clareza a natureza jurídica de cada ato financeiro. O Art. 3º define a **contragarantia** (vinculação de receitas), que é um ato de segurança para a União e o BIRD em caso de default municipal. Em contraste, os Artigos 4º, 5º e 6º tratam de **planejamento orçamentário e execução financeira** para a gestão da dívida pelo próprio Município.

Esta distinção não é meramente formal; ela evita a confusão comum entre o ato de garantia (o sequestro potencial de recursos pelo Tesouro em caso de inadimplência) e o ato de gestão orçamentária (a previsão da receita e da despesa no orçamento municipal). O rigor na separação dessas funções garante a coerência normativa e a conformidade com a LRF, impedindo a ocorrência de falhas técnicas que poderiam gerar insegurança jurídica ou interpretações conflitantes.

**Table 2: Matriz de Conformidade Legal e Técnica do PL 823/2025**

Aspecto Legal/Financeiro	Dispositivo do PL	Requisito Atendido	Natureza Jurídica
Contragarantia	Art. 3º	Exceção Art. 167, § 4º CF/88	Segurança da União e Elegibilidade
Receita Principal	Art. 4º	Art. 32, § 1º, II, LRF	Transparência e Execução Orçamentária
Despesa de Encargos	Art. 5º	Responsabilidade Fiscal (LRF)	Planejamento e Serviço da Dívida
Compliance Federal	Mensagem/Anexo	Aprovação COFIEX (Pré-condição)	Legalidade Formal e

**GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO**

			Capacidade de Pagamento

**III. ANÁLISE DO MÉRITO, OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA**

A avaliação do mérito da proposta deve ser feita sob a ótica da conveniência e oportunidade da operação para a gestão fiscal de Manaus, considerando os objetivos de longo prazo do Programa de Eficiência Fiscal e Ambiental de Manaus (PROEFIS MANAUS).

**3.1. Vantagem Econômico-Financeira e Geração de Espaço Fiscal**

O mérito financeiro central da proposta reside na reestruturação estratégica da dívida interna. O Parecer Técnico da SEMEF indica que a operação de crédito, realizada na modalidade DPL (Development Policy Loan), visa trocar passivos internos que possuem um custo de capital mais elevado por um financiamento de longo prazo junto a uma instituição multilateral.

Os benefícios financeiros da operação são inquestionáveis:

- Melhoria do Perfil da Dívida:** Redução dos custos atuais (juros e encargos) e ampliação dos prazos de quitação, o que, consequentemente, alivia o impacto das parcelas anuais no orçamento.
- Geração de Espaço Fiscal:** A reestruturação é uma medida robusta que visa consolidar o ajuste fiscal. A principal vantagem estratégica reside na capacidade da operação de liberar recursos próprios anteriormente comprometidos com o pagamento de dívidas mais caras. A SEMEF estima que a operação pode gerar um significativo espaço fiscal para novos investimentos prioritários (infraestrutura, ambiental, saúde e educação), avaliado em aproximadamente **R\$ 900 milhões ao longo de 7 anos.**

## Gabinete do Vereador Gilmar Nascimento

O mérito, neste contexto, não é apenas obter um empréstimo, mas sim utilizar o crédito externo como uma ferramenta para a *liberação* de capacidade de investimento do Município. A geração de R\$ 900 milhões em espaço fiscal funciona como um poderoso catalisador para que Manaus realize investimentos essenciais para o desenvolvimento urbano e social, sem aumentar o endividamento líquido total, mas sim otimizando o seu custo.

### 3.2. O Alinhamento Estratégico do PROEFIS MANAUS (Pilar Fiscal e Ambiental)

O PROEFIS MANAUS transcende a mera renegociação de dívidas, sendo um programa de desenvolvimento estrutural que possui uma dupla finalidade: fiscal e socioambiental.

#### 3.2.1. O Pilar Fiscal e o Equilíbrio Macroeconômico

O programa busca, primariamente, consolidar o ajuste fiscal. Suas metas incluem a reestruturação financeira (redução da pressão orçamentária e alongamento de prazos) e o equilíbrio fiscal, limitando o crescimento dos gastos regulares para preservar ou alcançar a cobiçada classificação "CAPAG A". Atingir ou manter o status CAPAG A é vital, pois permite ao Município acessar novas linhas de crédito e obter a garantia da União com maior facilidade e melhores condições no futuro, solidificando a sustentabilidade financeira.

#### 3.2.2. O Pilar Socioambiental e a Credibilidade Internacional

O financiamento do BIRD está concentrado no componente **DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL SUSTENTÁVEL**. O programa apoia políticas públicas orientadas à bioeconomia, ao equilíbrio social e à gestão sustentável dos recursos naturais.

A reestruturação da dívida está condicionada à implementação de medidas estruturais definidas em marcos legais, englobando tanto o Pilar Fiscal quanto o Pilar

## GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

Ambiental. Os indicadores do programa, além de monitorarem a redução do custo da dívida, reforçam o pilar ambiental, que constitui a contrapartida não financeira acordada com o BIRD.

A adesão a um programa com pilar socioambiental estabelecido pelo BIRD demonstra um compromisso institucional com a otimização da gestão pública e a melhoria da qualidade de vida, alinhado a padrões internacionais de sustentabilidade. Essa parceria, condicionada a reformas fiscais e ambientais, confere ao Município de Manaus um selo de credibilidade junto a investidores e parceiros globais.

A aprovação do PL é, portanto, uma oportunidade institucional para impulsionar a agenda da bioeconomia e da resiliência climática por meio de reformas estruturais exigidas pelo financiador, elementos que seriam perdidos em caso de recusa da propositura.

## IV. ANÁLISE DO QUÓRUM DE VOTAÇÃO E REQUISITOS REGIMENTAIS

A apreciação de matéria relativa à autorização de operações de crédito, empréstimos ou financiamentos de longo prazo, como o Projeto de Lei N° 823/2025, deve observar as regras de quórum estabelecidas no Regimento Interno da Câmara Municipal de Manaus.

O Art. 231 da Resolução n. 092/2015 (Regimento Interno) estabelece os requisitos para o processamento e votação de tal matéria:

*Art. 231. A Câmara apreciará pedido de autorização para empréstimo, operações de crédito de qualquer natureza, a serem realizados pelo Município, mediante aprovação do Plenário, **por maioria simples**, desde que instruídos com parecer de órgãos competentes do Poder Executivo e documentos que a habilitem a conhecer perfeitamente a operação, os recursos para satisfazer os compromissos e a sua finalidade.*

Em decorrência do comando regimental expresso, o quórum de votação necessário para a aprovação do Projeto de Lei N° 823/2025 é o de **Maioria Simples**

## GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

dos Vereadores presentes na sessão, desde que haja quórum mínimo para a deliberação (maioria absoluta).

A análise do Projeto de Lei N° 823/2025 demonstra que a propositura atende integralmente aos requisitos de instrução e mérito impostos pelo Art. 231 do Regimento Interno, conforme detalhado abaixo:

### Cumprimento dos Requisitos do Art. 231 do Regimento Interno

Requisito Regimental (Art. 231)	Fato Comprovado no PL 823/2025	Referência Documental
<b>1. Instruído com parecer de órgãos competentes do Poder Executivo</b>	O processo está instruído com o <b>Parecer Técnico da Secretaria Municipal de Finanças, Planejamento e Tecnologia da Informação (SEMEF)</b> . A SEMEF atesta a viabilidade técnica e a vantagem estratégica da operação para a reestruturação da dívida e ajuste fiscal. <sup>1</sup>	Mensagem N. 103/2025 e Parecer Técnico SEMEF
<b>2. Documentos que a habilitem a conhecer perfeitamente a operação</b>	O projeto está instruído com a <b>Aprovação do Pleito na 180ª Reunião da Comissão de Financiamentos Externos (COFIEX)</b> . A aprovação federal é um atestado de elegibilidade e capacidade fiscal do Município, permitindo ao Legislativo conhecer o grau de <i>compliance</i> do pleito perante a União. <sup>1</sup>	Anexo da Mensagem (Aprovação COFIEX)
<b>3. Os recursos para satisfazer os compromissos</b>	O PL prevê os recursos tanto para a <b>contragarantia</b> (vinculação irrevogável e irretratável de receitas constitucionais, conforme Art. 3º e Art. 167, § 4º da CF/88) quanto para o <b>serviço da dívida</b> (consignação de dotações orçamentárias anuais, conforme Art. 5º). <sup>1</sup>	Art. 3º e Art. 5º do PL
<b>4. A sua finalidade</b>	A finalidade está claramente definida no Art. 2º: <b>Reestruturação de Dívidas Internas no âmbito do Programa de Eficiência Fiscal e Ambiental de Manaus (PROEFIS MANAUS)</b> . O objetivo é reduzir custos, alongar prazos e gerar espaço fiscal para investimentos prioritários. <sup>1</sup>	Art. 2º do PL e Justificativa da Mensagem

### **GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO**

Tendo sido cumpridos todos os requisitos de instrução e de mérito previstos no Regimento Interno, a votação da matéria pode ser realizada pelo quórum de Maioria Simples.

### **V – DO VOTO**

Ex positis, o Projeto de Lei em análise não oferece nenhum óbice constitucional, legal e jurídico que impeça seu trâmite nesta Casa Legislativa.

Sendo assim, me manifesto **FAVORAVELMENTE ao Projeto de Lei nº 823/2025.**

Manaus, 09 de dezembro de 2025.

**GILMAR DE OLIVEIRA NASCIMENTO**

Relator

*GJ*

*J Thayse : contra*