



CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

PROCESSO LEGISLATIVO ELETRÔNICO Nº 2850/2024

Projeto de Lei Ordinária nº 157/2025

Ementa: Autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito; e dá outras providências

Proponente: Prefeito Municipal de Viana

Consulente: Presidente da Câmara Municipal de Viana

PARECER JURÍDICO

EMENTA: Processo Legislativo. Projeto de Lei nº 157/2025. Autoriza o poder executivo a contratar operação de crédito. Análise pela admissibilidade. 1. Competência e iniciativa: Competência do Município para legislar sobre assunto de interesse local (art. 30, I, CF) e iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo em matéria orçamentária e financeira (art. 61, § 1º, CF, por simetria) devidamente observadas. Ausência de vícios formais subjetivos. 2. Análise de mérito material: Constitucionalidade e legalidade da matéria. Respeito à hierarquia normativa, com estrita observância à Constituição Federal (em especial à "Regra de Ouro" do art. 167, III), à Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) e à Lei nº 4.320/64. Inexistência de vícios materiais. 3. Análise de técnica legislativa: Identificada imperfeição formal objetiva na ementa da proposição, que utiliza a expressão "e dá outras providências" em desacordo com a boa técnica legislativa (art. 7º da LC nº 95/98), por se tratar de matéria com objeto singular e coeso. Vício meramente formal e sanável. 4. Parecer: Pela constitucionalidade e juridicidade do projeto, com recomendação de regular tramitação e deliberação, sugerindo-se o acolhimento de emenda de redação para suprimir a expressão "e dá outras providências" da ementa, adequando o texto final à melhor técnica legislativa.

1. RELATÓRIO

Inicialmente cumpre ser registrar, que o Projeto de Lei Ordinária nº 157, de 16 de dezembro de 2025, encaminhado pelo Prefeito através do OF/PMV/SEMGOV/Nº 257/2025, foi protocolizado na Secretaria da Câmara Municipal de Viana em 16 de dezembro de 2025 (cf. recebimento à fl. 06/07), sob o nº de Protocolo 2855/2025.

A leitura do projeto ocorreu na 42ª Sessão Ordinária, a primeira realizada após sua protocolização (conforme consta no andamento processual às fls. 10/11).

Trata-se do Projeto de Lei nº 157/2025, de autoria do Chefe do Poder Executivo, que busca autorização legislativa para a contratação de operação de crédito no valor de até R\$ 70.000.000,00 (setenta milhões de reais).

Em sua mensagem de encaminhamento, o Executivo justifica a proposição pela necessidade de realizar *obras estruturantes e investimentos estratégicos* para fomentar o crescimento econômico do município. Argumenta que os recursos são essenciais para





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

consolidar a posição de Viana como um polo logístico, visando atrair novos empreendimentos, incrementar as receitas municipais e gerar emprego e renda para a população.

O projeto, em seu mérito, detalha a destinação dos recursos para investimentos (art. 1º), veda sua utilização para despesas correntes (art. 1º, parágrafo único) e autoriza a vinculação de receitas de FPM e ICMS como garantia da operação (art. 2º), entre outras provisões.

Por fim, solicita a apreciação da matéria em regime de urgência especial.

2. COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA - NATUREZA DO PARECER

A manifestação da Procuradoria, mediante parecer, é sob o prisma estritamente jurídico, pois não compete aos aludidos órgãos adentrar sobre o mérito legislativo (conveniência e oportunidade) das proposições legislativas, além do ato de este parecer ser de caráter meramente opinativo, isto é: *não vinculado, inclusive, não lhes cabendo quaisquer responsabilidade solidária, conforme entendimento do STF*¹.

No mesmo sentido a doutrina, conforme escólio de MEIRELLES, Hely Lopes²:

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação.

De igual maneira leciona a doutrina Maria Silvia Zanella Di³:

Quando a lei o exige como pressuposto para a prática de ato final. A obrigatoriedade diz respeito à solicitação do parecer (o que não lhe imprime caráter vinculante). Por exemplo, uma lei que exija parecer jurídico sobre todos os recursos encaminhados ao chefe do Executivo; embora haja obrigatoriedade de ser emitido o parecer sob pena de ilegalidade do ato final, ele não perde o seu caráter opinativo.

Portanto, o parecer jurídico tem apenas caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação da proposta legislativa, nem tampouco a sua aprovação, conforme tem entendido o STF (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Ministro Marco Aurélio de Mello – STF):

"O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. Cf., art. 70, parág. Único, art. 71, II, art. 133. Lei 8.906, de 1994, art. 2, parágrafo 3, art. 7, art. 32, art. 34, IX. I - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo a contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei de licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir provisões administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa. (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 13. Ed. São Paulo: Malheiros, 2001.p.377).II – O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei nº. 8906/94, art. 32, III. – Mandado de Segurança deferido. (MS 24073 / DF – DISTRITO FEDERAL – MANDADO DE SEGURANÇA. Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO. Julgamento: 06/11/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno). (destaques da Procuradoria e Consultoria Jurídica)

² Direito Administrativo Brasileiro. ed. 27. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 191.

³ Direito administrativo. ed. 17. São Paulo: Atlas, 2004.





operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador."

Ainda neste sentido, é imperioso ser destacado que os advogados públicos atuam com independência técnica e autonomia funcional (EAOAB, art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, §§ 1º e 2º e art. 32), conforme se verifica de trecho do Habeas Corpus 98.237, de relatoria do Exmo. Ministro Celso de Melo⁴:

[...] O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbitrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua. (HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010".

Assim, tanto o Presidente da Câmara, quanto as Comissões Competentes são livres no seu poder de decisão, ficando ressalvado o caráter opinativo da Procuradoria, sendo forçoso se concluir que a emissão de parecer jurídico não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

A fundamentação está sendo dividida nos subitens abaixo, quais sejam: *a) aspecto formal; b) aspecto material; c) técnica legislativa e; d) conformação ao art. 246 do Regimento Interno.*

3.1. ASPECTO FORMAL – DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA

Compreendendo a constitucionalidade formal como a compatibilidade do projeto de lei com as regras do processo legislativo insculpidas na Constituição Federal, o primeiro pressuposto a ser verificado é, precisamente, a competência do ente federativo para iniciar tal processo. A validade de qualquer norma jurídica depende, primordialmente, da autoridade de quem a edita.

A análise da competência para legislar sobre o tema do Projeto de Lei nº 157/2025 é um pressuposto de validade da norma. A Constituição da República de 1988, ao estabelecer o pacto federativo, conferiu autonomia aos Municípios (art. 18), garantindo-lhes a prerrogativa de se auto-organizarem e legislarem sobre matérias de seu peculiar interesse.

O aspecto formal está sendo subdividido nos subitens: *a) competência; e b) iniciativa.*

⁴ HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010





3.1.1. DA COMPETÊNCIA LOCAL

No caso vertente a competência municipal se dá pelo interesse local (principal) e pela competência legislativa suplementar.

I – COMPETÊNCIA PRINCIPAL SOBRE O INTERESSE LOCAL (ART. 30, I, CF/88)

Cumpre desde logo asseverar que a matéria tratada no Projeto de Lei nº 152/2025 é *imediatamente de interesse local* (CF, art. 30, I), como sendo aquele que diz predominantemente respeito aos indivíduos que residem nos limites do Município ou que neles têm negócios jurídicos, enquanto sujeitos à ordem jurídica municipal.

Neste sentido, no RE 313060/SP, a Ministra Ellen Gracie Northfleet, DJ de 24/02/06, se manifesta no sentido de que: “*A competência constitucional dos Municípios de legislar sobre assuntos de interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição de competências, atribuía à União e aos Estados*”.

No mesmo sentido, leciona MEIRELLES, Hely Lopes, que “[...] interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos municípios [...]. Não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da federação brasileira.”⁵ e, ainda, BASTOS, Celso Ribeiro, para quem “*O que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União*”.⁶

Ainda sobre a competência dos municípios, MEIRELLES acentua que “*Estabelecida essa premissa é que se deve partir em busca dos assuntos da competência municipal, a fim de selecionar os que são e os que não são de seu interesse local, isto é, aqueles que predominantemente interessam à atividade local. [...] Acresce, ainda, notar a existência de matérias que se sujeitam simultaneamente à regulamentação pelas três ordens estatais, dada sua repercussão no âmbito federal, estadual e municipal. Exemplos típicos dessa categoria são o trânsito e a saúde pública, sobre os quais dispõem a União (regras gerais: Código Nacional de Trânsito, Código Nacional de Saúde Pública), os Estados (regulamentação: Regulamento Geral de Trânsito, Código Sanitário Estadual) e o Município (serviços locais: estacionamento, circulação, sinalização, etc; regulamentos sanitários municipais).*”

No mesmo passo, CRETTELLA JÚNIOR, José⁷, “*O Município está situado dentro do Estado, o qual por sua vez situado dentro do País, que é a união indissolúvel dos Estados-Membros, e não há antinomia entre interesses locais e interesses gerais. O traço que torna diferente o interesse local do interesse geral é a predominância, jamais a exclusividade.*”

O fundamento primário para a atuação do Município reside no conceito constitucional de "interesse local" (art. 30, I, da CF). Este não é um conceito vago, mas um critério técnico que se define pelo princípio da predominância do interesse. Ou seja, uma matéria é

⁵ Direito Municipal Brasileiro, 16 edição, ano 2008, p. 111/112.

⁶ Curso de Direito Constitucional. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p.319.

⁷ Comentários à Constituição de 1988. v. IV, p. 1.889.





de interesse local quando seus efeitos e implicações se manifestam de forma mais direta e imediata na vida da comunidade local do que na esfera regional ou nacional.

A principal fonte de competência municipal emana do art. 30, inciso I, da Constituição Federal, que atribui aos Municípios a prerrogativa de "legislar sobre assuntos de interesse local". O conceito de "interesse local" refere-se às matérias que afetam de forma predominante e direta a vida da comunidade local.

No caso em tela, a autorização para contratar uma operação de crédito destinada a investimentos em infraestrutura urbana — como pavimentação, saneamento e obras urbanísticas — é a mais clara expressão do interesse local. Tais ações:

- a) Impactam diretamente o cotidiano dos municípios:** Melhoram a qualidade de vida, a mobilidade e a salubridade do ambiente urbano.
- b) Fomentam a economia local:** A realização de obras e a melhoria da infraestrutura são vetores para a atração de investimentos, o que gera emprego e renda dentro das fronteiras do Município.
- c) Referem-se à gestão do território municipal:** A decisão sobre onde e como investir os recursos públicos para o desenvolvimento da cidade é uma prerrogativa inerente à gestão local.

Portanto, a matéria do Projeto de Lei se enquadra perfeitamente na competência legislativa primária e direta do Município, fundamentada no interesse local.

II – DA COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL NA LEI ORGÂNICA

A autonomia municipal, desenhada na Constituição Federal, é detalhada e exercida por meio da Lei Orgânica do Município (LOM). A LOM, ao distribuir as atribuições entre os Poderes Executivo e Legislativo, atua como um instrumento de concretização do autogoverno.

O artigo 23, inciso XVII, da Lei Orgânica Municipal é dispositivo-chave para a presente análise. Ele estabelece como competência privativa da Câmara Municipal:

Art. 23, XVII - autorizar ou aprovar convênios, acordos ou contratos a serem firmados com [...] entidades de direito público ou privado, ou com particulares, dos quais resultem para o Município quaisquer encargos não estabelecidos na lei orçamentária anual;

A operação de crédito que se pretende contratar é, por sua natureza, um contrato de mútuo a ser firmado com uma instituição financeira (entidade de direito público ou privado). Desse contrato, resultarão encargos futuros para o Município — como o pagamento de juros, amortizações e outros custos —, que, por definição, não estão previstos de forma detalhada na lei orçamentária vigente.





Dessa forma, a Lei Orgânica não apenas confirma a competência municipal sobre o tema, mas atribui expressamente à Câmara de Vereadores o poder-dever de autorizar a celebração de tal contrato. O projeto de lei em análise é, portanto, o instrumento jurídico adequado e necessário para cumprir essa exigência orgânica, conferindo legitimidade e legalidade ao ato do Poder Executivo.

III - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR (ART. 30, II, CF/88)

Além da competência para tratar do interesse local, o Município possui a competência para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II, CF/88).

Embora a matéria de fundo seja de interesse local, o procedimento para a contratação de operações de crédito é regido por um arcabouço de normas gerais federais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) e a Lei nº 4.320/1964. Essas leis estabelecem as condições, os limites e os requisitos para o endividamento público.

Ao elaborar um projeto de lei que autoriza uma operação de crédito, o Município não está legislando sobre normas gerais de direito financeiro — o que seria inconstitucional —, mas sim suplementando essa legislação federal. Ele cria a norma específica (a lei autorizativa) que viabiliza, no âmbito de sua realidade local, a aplicação das regras gerais federais. A Lei de Responsabilidade Fiscal, por exemplo, exige a autorização legislativa, e é por meio do exercício da competência suplementar que o Município edita tal autorização, adaptando a norma geral ao seu interesse específico.

3.1.2. INICIATIVA – PRIVATIVA – PREFEITO

A validade de uma norma jurídica depende não apenas de sua compatibilidade material com a Constituição, mas também da observância das regras formais do processo legislativo. Dentre elas, destaca-se a reserva de iniciativa, que atribui a determinados órgãos a exclusividade para iniciar a discussão de certas matérias. A violação dessa prerrogativa resulta em vício de iniciativa, uma forma de inconstitucionalidade formal.

Como desdobramento do princípio da separação dos Poderes (art. 2º, CF), a Constituição Federal reservou ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem de matéria orçamentária ou que impliquem aumento de despesa (art. 61, § 1º). Essa regra, de aplicação simétrica aos Municípios, visa proteger a autonomia administrativa e a responsabilidade fiscal, impedindo que o Legislativo imponha ao Executivo obrigações financeiras não planejadas.

O Projeto de Lei nº 157/2025 versa sobre a autorização para contratar uma operação de crédito, matéria que se enquadra perfeitamente na reserva de iniciativa do Executivo. A contratação de um empréstimo é um ato de gestão financeira que impacta o orçamento de duas formas: gera uma receita de capital no presente e cria despesas obrigatórias no futuro para a amortização e pagamento de encargos.





Tendo sido o projeto de lei em análise proposto pelo Prefeito Municipal, constata-se o pleno respeito à prerrogativa de iniciativa. A propositura partiu do poder que detém a responsabilidade pela execução orçamentária e pela gestão da dívida pública, afastando, assim, qualquer questionamento quanto à sua validade formal neste aspecto.

3.2. ANÁLISE DE MÉRITO | ASPECTOS MATERIAIS

3.2.1. DA RESERVA LEGAL | A EXIGÊNCIA DE LEI EM SENTIDO FORMAL

A validade de um ato administrativo de tamanha envergadura, como a contratação de uma operação de crédito, não se submete apenas à vontade do gestor, mas está estritamente vinculada ao Princípio da Legalidade, previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal. Para a Administração Pública, este princípio significa que toda e qualquer atuação deve ser expressamente autorizada ou determinada por lei.

Em certas matérias, a Constituição exige mais do que a simples legalidade; ela impõe a reserva de lei em sentido formal. Isso significa que a disciplina do tema não pode ser feita por qualquer ato normativo (como um decreto do Prefeito, uma portaria ou uma resolução), mas exige, obrigatoriamente, uma lei — um ato normativo produzido pelo Poder Legislativo, seguindo o devido processo legislativo, com deliberação, votação e sanção do Chefe do Executivo.

A escolha do Projeto de Lei como instrumento para obter a autorização para a operação de crédito não é, portanto, uma mera formalidade ou uma opção do gestor. É uma imposição jurídica inafastável, decorrente de normas federais e locais.

I - A EXIGÊNCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF)

A principal norma que estabelece a reserva de lei para a matéria é a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Em seu artigo 32, §1º, inciso I, c/c inciso IV (princípio da simetria) a LRF é categórica ao dispor que as operações de crédito devem ser: "...existência de autorização para a contratação ...ou lei específica."

A expressão "autorização legislativa" remete inequivocamente ao Poder Legislativo, a Câmara de Vereadores. A palavra "específica" reforça que não basta uma autorização genérica no orçamento; é necessária uma lei própria para a operação de crédito em questão, detalhando seus contornos.

II - A COMPETÊNCIA DA CÂMARA NA LEI ORGÂNICA

Conforme já abordado, o art. 23, inciso XVII, da Lei Orgânica Municipal atribui à Câmara a competência para "autorizar ou aprovar [...] contratos [...] dos quais resultem para o Município quaisquer encargos não estabelecidos na lei orçamentária anual".

O instrumento pelo qual a Câmara Municipal exerce essa competência autorizativa é, por excelência, a lei. Um mero ato administrativo do Prefeito (um decreto, por exemplo)





seria absolutamente nulo para este fim, pois configuraria uma usurpação da competência constitucional e orgânica do Poder Legislativo.

3.2.2. DO CUMPRIMENTO DE PRECEITOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A Constituição da República de 1988 é a pedra angular do ordenamento jurídico financeiro, estabelecendo os princípios e as regras fundamentais que governam o endividamento público. A análise do Projeto de Lei nº 157/2025 revela sua aderência a esses mandamentos superiores.

I - A "REGRA DE OURO" E A VEDAÇÃO AO ENDIVIDAMENTO PARA CUSTEIO (ART. 167, III)

O mais importante preceito constitucional sobre o tema é a chamada "Regra de Ouro", inscrita no art. 167, inciso III, que veda "a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital". O objetivo é nobre: impedir que os governos se endividem para financiar despesas correntes (como folha de pagamento e custeio da máquina), direcionando o crédito público para o que gera valor futuro: o investimento.

O Supremo Tribunal Federal (STF) já se debruçou sobre o alcance desta norma, esclarecendo que a vedação não impede a contratação para custeio, mas sim que o *volume total* das operações de crédito em um exercício ultrapasse o *total das despesas de capital* orçadas (STF — ADI 5683/RJ).

O Projeto de Lei em análise não apenas respeita, mas reforça essa diretriz. O Art. 1º destina os recursos expressamente para "*investimentos nas áreas de desenvolvimento econômico, turismo, infraestrutura*", e seu parágrafo único é categórico ao proibir a aplicação dos recursos em despesas correntes. Essa disposição vincula a utilização dos fundos e serve como uma salvaguarda contra desvios, alinhando-se perfeitamente à "Regra de Ouro" e à fiscalização exercida pelos Tribunais de Contas, que rigorosa e rotineira verifica o cumprimento deste preceito, como se observa em julgado do TCE-MG (Acompanhamento da Gestão Fiscal 1114804).

Portanto, a relação entre operação de crédito e despesa de capital é um pilar da responsabilidade fiscal, garantindo que o endividamento público se traduza em crescimento e melhoria da infraestrutura, e não em uma bola de neve para cobrir gastos rotineiros.

II - AUTORIZAÇÃO PARA USO DE GARANTIAS (ART. 167, § 4º)

A Constituição, como regra geral, veda a vinculação de receitas de impostos a despesas ou fundos. Contudo, o § 4º do art. 167 estabelece uma exceção crucial: permite a vinculação de receitas de transferências constitucionais (como o Fundo de Participação dos Municípios - FPM e a cota-parte do ICMS) para a prestação de garantias ou contragarantias a operações de crédito.

O Art. 2º do Projeto de Lei utiliza precisamente essa permissão constitucional ao autorizar o Poder Executivo a vincular as cotas de ICMS e/ou FPM como garantia da operação. Trata-se





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

de um mecanismo essencial para viabilizar o crédito, conferindo segurança jurídica à instituição financeira e, consequentemente, possibilitando melhores condições de financiamento para o Município.

3.2.3. DA OBSERVÂNCIA À LEI DE REPONSABILIDADE FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) detalha os comandos constitucionais, impondo um roteiro de prudência e planejamento para o endividamento. O projeto demonstra ter seguido rigorosamente este roteiro.

I - AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA ESPECÍFICA (ART. 32)

O art. 32 da LRF é o dispositivo central para o ato em análise, ao exigir que a contratação de operação de crédito seja "*precedida de autorização legislativa específica*". A jurisprudência é pacífica quanto à indispensabilidade deste requisito. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) já decidiu que mesmo uma autorização genérica na lei orçamentária não supre a necessidade da lei específica para cada operação, e sua ausência pode configurar ato de improbidade administrativa (STJ — REsp 410414).

O presente Projeto de Lei é, em si, o cumprimento desta exigência. Tribunais de Justiça, como o do Rio Grande do Sul, reforçam que a análise da legalidade da autorização legislativa para operações de crédito se pauta pelo art. 32 da LRF (TJ-RS — Agravo de Instrumento 70083046623).

II - PLANEJAMENTO E IMPACTO ORÇAMENTÁRIO

A LRF exige planejamento. Embora a lei autorizativa em si não seja o momento de detalhar todo o impacto, ela deve estar inserida num contexto de responsabilidade. O Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJ-MG), em decisão recente, suspendeu a tramitação de um projeto de lei de matéria idêntica por ausência de documentos que demonstrassem o impacto financeiro da operação, ressaltando que tais informações são cruciais para que o próprio Legislativo delibere "de forma consciente e informada" (TJ-MG — Agravo de Instrumento 23546293720248130000).

O Art. 4º do Projeto de Lei, ao determinar que os orçamentos futuros consignarão as dotações para o pagamento da dívida, e o Art. 3º, ao prever a consignação da receita, são dispositivos que demonstram essa preocupação com o planejamento e a adequação orçamentária, em linha com o espírito da LRF.

3.2.4. DA CONFORMIDADE COM A LEI 4.320/1964

A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro, embora anterior à Constituição de 1988, foi em grande parte recepcionada e continua a ser a base da contabilidade e da execução orçamentária pública no Brasil.

I - CLASSIFICAÇÃO DA RECEITA E DA DESPESA





A Lei 4.320 estabelece as classificações orçamentárias. A operação de crédito é uma Receita de Capital (art. 11, § 2º), e os investimentos a serem realizados com os recursos são Despesas de Capital (art. 12, § 4º). O projeto está em harmonia com essa classificação, destinando uma receita de capital para a realização de despesas de capital, o que reforça, também, o cumprimento da "Regra de Ouro".

II - DISPENSA DE NOTA DE EMPENHO PARA O SERVIÇO DA DÍVIDA (ART. 60, § 1º)

O Art. 6º, parágrafo único, do Projeto de Lei traz uma disposição de ordem eminentemente operacional, mas de grande importância prática: *"Fica dispensada a emissão da nota de empenho para realização das despesas a que se refere este artigo"*. A despesa em questão é o serviço da dívida (juros, amortizações, etc.).

Esta dispensa não é uma inovação, mas sim a aplicação de uma prática contábil e de execução orçamentária consolidada, que encontra amparo na legislação federal. A justificativa para este tratamento diferenciado reside na própria natureza da despesa:

- a) Natureza Contratual e Obrigatória:** O serviço da dívida decorre de um contrato já firmado, constituindo uma obrigação legal e de trato sucesivo. Os pagamentos de juros e amortizações já estão previstos em lei ou contrato, muitas vezes com datas de vencimento fixas.
- b) Impraticabilidade do Empenho Prévio:** Por ser uma despesa contínua e, por vezes, com valores definidos por índices flutuantes (como a taxa SELIC), a exigência de emissão de uma nota de empenho prévia para cada parcela se torna um procedimento burocrático, repetitivo e, em muitos casos, impraticável.

A legislação federal, notadamente o Decreto nº 93.872/86 (que dispõe sobre a administração financeira da União e cujas normas gerais são aplicadas por simetria aos demais entes da federação), prevê mecanismos para flexibilizar a execução orçamentária de certas despesas inadiáveis e de caráter obrigatório.

Nesses casos, desde que haja dotação orçamentária suficiente para o pagamento no momento do vencimento, o empenho pode ser dispensado ou realizado de forma global, com o pagamento sendo efetuado diretamente após a fase de liquidação da despesa.

Portanto, a dispensa da nota de empenho prevista no projeto é um mecanismo legal que visa simplificar e dar eficiência à execução orçamentária, garantindo a pontualidade no cumprimento das obrigações financeiras do Município sem ferir os princípios do controle e da transparência.

Em suma, o Projeto de Lei nº 157/2025 demonstra estar em conformidade com as normas estruturantes do direito financeiro brasileiro, desde os princípios constitucionais até as regras de execução orçamentária, refletindo uma assessoria jurídica e contábil atenta aos múltiplos requisitos legais para um ato de tamanha responsabilidade fiscal.

10





3.3. TÉCNICA LEGISLATIVA

A técnica legislativa para a elaboração de leis no Brasil é regida pela Lei Complementar nº 95/1998, que estabelece diretrizes para a clareza, precisão e ordem lógica das normas. A ementa, como "cartão de visitas" da lei, recebe atenção especial.

Verifica-se que a técnica legislativa, entendida como a aplicação de regras e métodos voltados à elaboração adequada das normas jurídicas, não se limita à mera redação formal de dispositivos legais, mas constitui instrumento essencial para a racionalização e a eficácia da produção normativa.

Segundo Kildare Gonçalves Carvalho, técnica legislativa é:

"o modo correto de elaborar as leis, de forma a torná-las exequíveis e eficazes. Envolve um conjunto de regras e de normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei"

(Técnica legislativa: legística formal. 6. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2014, p. 131).

Nesse mesmo sentido, afirma Natália Miranda Freire que:

"A técnica do processo legislativo incorpora a técnica legislativa à ciência do Direito, não se caracterizando apenas como arte ou técnica. Transcendendo os limites empíricos da mera redação de textos legais e regulamentares, a técnica legislativa é erigida em objetivo da Ciência do Direito, enquanto busca de sentido e de significação das normas e institutos do direito positivo."

(Técnica legislativa. Belo Horizonte: Assembleia, 1987. p. 8)

A elaboração de uma norma jurídica não se resume à análise de sua constitucionalidade e mérito, devendo também observar os padrões de redação e estruturação estabelecidos pela técnica legislativa. Essas regras, consolidadas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, visam garantir que a lei seja clara, precisa e de fácil compreensão para seus aplicadores e para a sociedade.

De modo geral, o Projeto de Lei nº 157/2025 atende às diretrizes da referida Lei Complementar, com uma estrutura lógica e artigos que tratam de um único objeto. Contudo, identifica-se a necessidade de uma correção pontual em sua ementa, a fim de aprimorar sua adequação técnica.

A ementa do projeto apresenta a seguinte redação:

**AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A CONTRATAR OPERAÇÃO DE CRÉDITO;
E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**

O uso da expressão *"e dá outras providências"* é uma prática que a moderna técnica legislativa busca abolir. Trata-se de um chavão legislativo, um jargão herdado de tempos em





que as leis não possuam o mesmo rigor técnico. A boa técnica legislativa, orientada pela Lei Complementar nº 95/98, determina que a ementa de uma lei funcione como um título preciso, informando de maneira concisa e fiel o seu conteúdo (art. 7º).

Nesse sentido, a cláusula "e dá outras providências", presente na ementa do Projeto de Lei nº 157/2025, revela-se tecnicamente inadequada. Embora seu uso seja admitido em situações excepcionais — para leis de objeto muito extenso e complexo —, sua utilização indiscriminada contraria o princípio da clareza.

O projeto em análise não se enquadra na exceção. Seu conteúdo é singular e coeso: autorizar uma operação de crédito. Todas as suas disposições, como a indicação de garantias (art. 2º) e as regras de execução (arts. 3º a 6º), são partes integrantes e inseparáveis deste mesmo tema. Não há, de fato, providências "outras" ou "diversas".

Assim, a remoção da expressão genérica não apenas é possível, como recomendável, a fim de que a ementa reflita com exatidão o escopo da futura lei, conferindo-lhe maior qualidade técnica, que poderá ser feita por ocasião da expedição do autógrafo da lei.

4. CONCLUSÃO DO PARECER

Diante do exposto, após a análise detalhada dos aspectos formais e materiais do Projeto de Lei nº 157/2025, conclui-se que a proposição se encontra em conformidade com os preceitos da Constituição Federal, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) e da Lei nº 4.320/1964.

A matéria é de competência municipal, a iniciativa legislativa foi devidamente exercida pelo Chefe do Poder Executivo, e a estrutura do projeto respeita as normas de finanças públicas, em especial a "Regra de Ouro" e a necessidade de autorização legislativa específica para a contratação de operações de crédito.

O único apontamento refere-se a um detalhe de técnica legislativa, concernente à redação da ementa. Conforme exposto, a supressão da expressão "e dá outras providências" é recomendável para alinhar o texto às melhores práticas normativas, conferindo-lhe maior precisão e clareza, em observância à Lei Complementar nº 95/98.

Trata-se, contudo, de um ajuste que não compromete a juridicidade da proposta.

Assim, este parecer é pela **legalidade e constitucionalidade** do Projeto de Lei nº 157/2025, opinando-se por sua regular tramitação e deliberação pelo Plenário, com a sugestão de que seja acatada a correção na ementa para fins de aperfeiçoamento da técnica legislativa.

É o parecer.

À conclusão do Presidente da Câmara Municipal e comissões permanentes.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Viana/ES, 14 de dezembro de 2025.

PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO

Procurador

Matrícula 000053

LUANA DO AMARAL PETERLE

Procuradora

Matrícula 1341

13

Av. Florentino Avidos, nº 40, Centro – Viana/ES | (27) 3255-2955 | www.camaraviana.es.gov.br



Autenticar documento em <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade>
com o identificador 310033003100350030003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 310033003100350030003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Luana do Amaral Peterle** em 13/01/2026 11:06

Checksum: **D9D8B4A5FA9500AE0BA46A502CFAB93CB82C36AA80B3ABA535369ABC668C79D**

Assinado eletronicamente por **Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento** em 13/01/2026 11:10

Checksum: **CC4F6887A891976DFA27B892458147D0694F4B620815FA1C74E6144FCB9AE809**



Autenticar documento em <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade>
com o identificador 310033003100350030003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.