



Processo Eletrônico nº 1271/2026

Projeto de Lei Ordinária nº 43/2026

Proponente: Prefeito Municipal de Viana

Consulente: Presidente da Câmara Municipal de Viana

PARECER JURÍDICO

Processo legislativo. Direito Constitucional e Financeiro. Projeto De Lei Nº 43/2026. Autorização para contratação de operação de crédito no valor de até R\$ 70.000.000,00 (setenta milhões de reais). competência municipal e iniciativa regular do chefe do poder executivo. conformidade com a lei de responsabilidade fiscal (lc nº 101/2000), lei federal nº 4.320/1964 e Resolução CMN nº 4.995/2022. Observância à regra de ouro prevista no art. 167, III, da Constituição Federal. Necessidade de ajustes de técnica legislativa e aprimoramentos redacionais relativos: (i) à delimitação do objeto e à vedação de despesas correntes; (ii) à adequação das garantias e contragarantias exigidas para processamento junto à stn; (iii) à necessidade de observância dos limites e da existência de lastro financeiro; e (iv) à previsão de cláusula de transição e segurança jurídica dos atos preparatórios. parecer pela constitucionalidade, legalidade e regular técnica legislativa, com ressalvas e condicionado ao acolhimento das emendas sugeridas.

1. RELATÓRIO

Inicialmente cumpre registrar que o Projeto de Lei Ordinária nº 43, de 15 de maio de 2026, encaminhado pelo Prefeito Municipal sem ofício identificado, foi devidamente protocolizado na Secretaria da Câmara Municipal de Viana em 18 de maio de 2026, sob o nº de Protocolo 1.289/2025.

Conforme se extrai da Mensagem encaminhada pelo Chefe do Poder Executivo, a presente proposição objetiva autorizar a contratação de operação de crédito no montante de até R\$ 70.000.000,00 (setenta milhões de reais), destinada à viabilização de obras estruturantes e investimentos estratégicos previstos no Plano de Governo Municipal.





Segundo justificativa apresentada, os recursos pretendidos serão direcionados à implementação de ações voltadas ao fortalecimento da infraestrutura urbana, ao desenvolvimento econômico e ao fomento da vocação logística do Município de Viana, reconhecido regionalmente como importante polo logístico do Estado do Espírito Santo. A Mensagem destaca, ainda, que os investimentos projetados buscam criar ambiente favorável à instalação de novos empreendimentos, com potencial incremento de receitas públicas, geração de emprego e fortalecimento da atividade econômica local.

Por fim, o Poder Executivo requer a tramitação da matéria em Regime de Urgência Especial, nos termos dos arts. 154 a 159 da Resolução nº 1, de 27 de dezembro de 2024, que instituiu o Regimento Interno da Câmara Municipal de Viana.

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 responsabilidades solidárias, 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 im-

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 providências 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.





prime 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 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 buscara 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 arbítrio 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.

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





3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

3.1. Da competência local

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

Cumpra desde logo asseverar que a matéria tratada no Projeto de Lei nº 152/2025 é *iminentemente 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, atribua 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 munícipes [...]. 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

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

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





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, CRETELLA 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 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 proposição do PL nº 43/2026 encontra amparo no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, que consagra a competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local.

Além da competência sobre o interesse local, a prerrogativa de suplementar a legislação federal e estadual (art. 30, II, CF/88). No caso das operações de crédito, o procedimento é regido por normas gerais da União, notadamente a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), a Lei nº 4.320/1964, as Resoluções do Senado Federal (nº 43/2001 e nº 48/2007) e, fundamentalmente, a Resolução CMN nº 4.995/2022 do Conselho Monetário Nacional.

Ao instituir o PL nº 43/2026, que em seu Art. 1º expressamente submete a autorização aos termos da citada Resolução CMN nº 4.995/2022, o Município exerce sua competência suplementar.

Esta vinculação normativa não é meramente formal, mas um requisito de validade que assegura que a operação de crédito da municipalidade se harmonize com as diretrizes da política monetária e de crédito nacional. Dessa forma, a norma local atua como o elo de integração entre a necessidade orçamentária vianense e o rigoroso sistema de controle

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





de endividamento público, viabilizando a regularidade fiscal indispensável para o futuro registro junto à Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Assim, a matéria amolda-se perfeitamente à competência legislativa primária e direta da municipalidade, fundamentada na supremacia do interesse local.

3.1.1 Da iniciativa privativa do prefeito municipal e a competência da Câmara Municipal na Lei Orgânica

A autonomia municipal, regida pela Lei Orgânica do Município (LOM), estabelece o equilíbrio entre os Poderes por meio da distribuição de competências. Nesse contexto, o art. 23, inciso XVII, da LOM é taxativo ao atribuir competência privativa à Câmara Municipal para:

Art. 23 - À câmara Municipal compete privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

[...]

XVII - autorizar ou aprovar convênios, acordos ou contratos a serem firmados com os governos federal, estadual e com outros Municípios, 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 objeto do PL nº 43/2026 caracteriza-se como um contrato de mútuo que gera encargos financeiros plurianuais (amortizações e juros) não detalhados na LOA vigente. Portanto, a autorização legislativa não é mera formalidade, mas pressuposto de validade e legitimidade indispensável para o ato do Poder Executivo, sendo este Projeto de Lei o instrumento jurídico adequado para cumprir o mandamento orgânico.

Como desdobramento do princípio da separação dos Poderes, a legislação municipal deve respeitar a autonomia administrativa e a responsabilidade fiscal do ente.

Nesse sentido, a Lei Orgânica do Município de Viana, em seu artigo 31, parágrafo único, inciso II, reserva ao Prefeito a iniciativa de leis que disponham sobre organização administrativa, matéria orçamentária e serviços públicos. O Projeto de Lei nº 43/2026 se insere precisamente na intersecção desses temas, pois a autorização para operação de crédito transcende a técnica contábil: trata-se de um instrumento de gestão administrativa voltado ao financiamento de investimentos em infraestrutura e à prestação de serviços essenciais à comunidade.





Considerando que a propositura foi encaminhada pelo Chefe do Poder Executivo - a quem cabe a discricionariedade sobre o endividamento público e o planejamento do desenvolvimento urbano -, constata-se o pleno atendimento ao mandamento orgânico. A deflagração do processo pelo poder responsável pela gestão financeira e pela execução das políticas públicas afasta qualquer vício de iniciativa, garantindo a higidez formal da matéria.

3.2. ASPECTOS MATERIAIS

3.2.1. Da reserva legal: a exigência de lei em sentido formal e específica

A contratação de uma operação de crédito pela Administração Pública não se submete à mera discricionariedade do gestor, estando estritamente vinculada ao Princípio da Legalidade (art. 37, caput, CF). No campo do Direito Financeiro, a Constituição Federal impõe a reserva de lei em sentido formal, exigindo que a assunção de obrigações de longo prazo seja precedida de autorização pelo Poder Legislativo (art. 167, III, CF).

Essa exigência constitucional é consolidada pelo artigo 32, § 1º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), dispositivo central para o ato em análise, ao estabelecer como requisito a existência de prévia e expressa autorização para a contratação, a qual deve constar, obrigatoriamente, no texto da lei orçamentária anual, em leis de créditos adicionais ou em lei específica.

A jurisprudência é pacífica quanto à indispensabilidade deste requisito. O Superior Tribunal de Justiça (STJ), no julgamento do REsp 410.414/SP, firmou o entendimento de que a autorização genérica na lei orçamentária não supre a necessidade de um "ato-condição" específico para cada operação, sob pena de caracterizar ato de improbidade administrativa:

Para as operações de crédito por antecipação de receita não basta a autorização genérica contida na lei orçamentária, sendo indispensável autorização específica em cada operação. A inobservância de tal formalidade (...) caracteriza ato de improbidade, nos termos do art. 11 da Lei n.º 8.429/92 (...).⁸

⁸ STJ — REsp 410414 SP 2002/0013865-8 — Publicado em 27/09/2004





No mesmo sentido, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJ-RS - Agravo de Instrumento: 70083046623), ao analisar a legalidade de empréstimos municipais, reforça que a autorização legislativa deve obediência estrita ao rito do art. 32 da LRF.

É fundamental registrar que a autorização deve advir de um instrumento legislativo aprovado por esta Casa, vedando-se o endividamento por meio de atos administrativos solitários do Executivo, como decretos ou portarias.

No caso concreto, o Município apresenta o PLO nº 43/2026 em estrita observância ao Princípio da Especialidade Orçamentária. Diante da expressividade da operação pretendida — no montante de R\$ 70.000.000,00 (setenta milhões de reais) — e do oferecimento de receitas tributárias em garantia (ICMS e FPM), a edição de lei específica configura-se como medida impositiva, e não mera faculdade do gestor.

Tal rigor é exigido para que o ato atenda à exigência constitucional de "finalidade precisa" (art. 167, III, CF) e permita que esta Casa Legislativa delibere de forma consciente e informada sobre as condições da contratação e garantias, conforme preconizado pela jurisprudência recente do Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

A apresentação de documentos referentes ao impacto financeiro da operação para os cofres públicos é determinante inclusive para que o Poder Legislativo Municipal possa deliberar, de forma consciente e informada, pela aprovação ou rejeição do projeto de lei.⁹

No mesmo sentido, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJ-RS - Agravo de Instrumento: 70083046623), ao analisar a legalidade de empréstimos municipais, reforça que a autorização legislativa deve obediência estrita ao rito do art. 32 da LRF.

É fundamental registrar, portanto, que a autorização deve advir de um instrumento legislativo aprovado por esta Casa, vedando-se o endividamento por meio de atos administrativos solitários do Executivo, como decretos ou portarias. A natureza dessa autorização, como ato-condição, exige que o Parlamento valide não apenas o valor, mas a finalidade e a viabilidade da operação, garantindo a supremacia da reserva legal sobre a discricionariedade administrativa.

⁹ TJ-MG — Agravo de Instrumento 23546293720248130000 — Publicado em 23/08/2024





Assim, a tramitação do presente Projeto de Lei atende adequadamente ao requisito de autorização legislativa específica exigido para a contratação da operação de crédito pretendida.

3.2.2. Análise dos artigos

Art. 1º: Objeto e da vedação constitucional ao endividamento para custeio

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a contratar operação de crédito com Instituição Financeira, até o valor de R\$ 70.000.000,00 (setenta milhões de reais), nos termos da Resolução CMN nº 4.995, de 24 de março de 2022 e suas alterações, objetivando a destinação desse recurso para a realização de investimentos nas áreas de desenvolvimento econômico, turismo, infraestrutura (obras de drenagem, pavimentação de vias públicas, obras urbanísticas e predial, calçadas com acessibilidade, saneamento, sondagens, terraplanagens e outras obras estruturantes), bem como a contrapartida de repasses, **reajuste de contratos e serviços**, contrapartida de convênios, aquisição de máquinas e caminhões, observada a legislação vigente, em especial as disposições da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

a) Da violação direta à 'regra de ouro' (art. 167, III, CF/88)

A manutenção de termos de natureza nitidamente voltada ao custeio, como "**reajuste de contratos e serviços**", constitui fragilidade jurídica intransponível. O financiamento de despesas correntes com receitas provenientes de capital é objeto de vedação peremptória no texto constitucional, que estabelece a denominada "**Regra de Ouro**" das finanças públicas:

Art. 167. São vedados: (...) III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

A "ratio" desse preceito é impedir que o ente federado transfira o ônus de gastos rotineiros da administração — como o reajuste de contratos de serviços continuados — para gerações futuras por meio do endividamento. Conforme a classificação prevista no Art. 12 da Lei nº 4.320/64, reajustes de serviços são classificados como *despesas correntes* sendo vedado ao Município contornar essa proibição constitucional autoaplicável através de redação legislativa genérica ou ambígua





b) Da incompatibilidade com a Resolução CNM n 4.995/2022

O projeto vincula a autorização aos termos da Resolução CMN nº 4.995/2022. Ocorre que essa norma, em harmonia com o art. 167, III, da Constituição Federal, pressupõe que as operações de crédito se destinem exclusivamente a despesas de capital (investimentos).

Ao autorizar o uso de recursos para "*reajuste de contratos e serviços*", o projeto cria um vício de finalidade. Reajustes de serviços continuados (limpeza, vigilância, manutenção) são, por definição, Despesas Correntes (Custeio), conforme o art. 12 da Lei nº 4.320/64.

Reforça essa incompatibilidade o art. 7º, inciso III, da Resolução CMN nº 4.995/2022, que veda às instituições financeiras a realização de operações que envolvam compromissos assumidos com prestadores de serviços. Assim, a redação atual do PLO corre o risco de ser impugnada pelo banco financiador ou pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

c) Do retrocesso da técnica legislativa (análise comparativa)

QUADRO COMPARATIVO

PONTO DE ANÁLISE	Lei nº 3.506/2025 (PLO 157/2025)	PLO Nº 43/2026	IMPACTO JURÍDICO
Vedação a Gastos Correntes	Previsão Expressa: Proíbia textualmente o uso do recurso para salários ou custeio, blindando a "Regra de Ouro".	Omissa: Suprimiu a vedação, gerando ambiguidade.	Retrocesso Jurídico: Insegurança jurídica e risco de violação à "Regra de Ouro".
Objeto	Foco restrito: a investimentos e obras.	Híbrido: Mistura investimentos com "reajuste de serviços".	Risco de indeferimento do aval da União (PVL). ¹⁰

¹⁰ Pedido de Verificação de Limites e Condições.





d) Riscos rejeição de contas e bloqueio no Tesouro Nacional (PVL)

A manutenção de termos de natureza de custeio - a exemplo da autorização para o "*reajuste de serviços*" - no corpo da lei autorizativa, constitui uma fragilidade técnica que pode levar ao imediato apontamento de irregularidade pelos órgãos de controle. O financiamento de despesa corrente com receita de capital é objeto de vedação constitucional peremptória, e a lei municipal não possui o condão de contornar tal proibição por meio de redação genérica ou ambígua.

Nesse cenário, a persistência da redação atual expõe a Administração Pública a riscos sistêmicos graves, quais sejam:

- **Fiscalização pelo TCE-ES:** O Tribunal de Contas pode apontar irregularidade insanável e desaprovação de contas do gestor, fundamentada no descumprimento direto do limite estabelecido pelo Art. 167, III, da Constituição Federal (Regra de Ouro).
- **Indeferimento do PVL:** No âmbito da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o Pedido de Verificação de Limites e Condições (PVL) - rito administrativo indispensável para a liberação do crédito - será inexoravelmente indeferido. A STN bloqueia sistemicamente operações cuja lei autorizativa preveja destinação para serviços ou custeio, ante a flagrante inconstitucionalidade do objeto.

Conclui-se, portanto, pela imperativa necessidade de apresentação de emenda modificativa artigo 1º, visando não apenas a adequação terminológica do caput, mas, fundamentalmente, o acréscimo de um parágrafo único.

O dispositivo deve positivar a vedação absoluta à aplicação dos recursos oriundos da operação de crédito em despesas de natureza corrente, restaurando a conformidade do projeto com o ordenamento constitucional e garantindo a exequibilidade da contratação pretendida.

A presente emenda visa sanar vício de inconstitucionalidade material detectado na redação original do Artigo 1º. A proposta original autorizava o uso de recursos de empréstimo para "*reajuste de contratos e serviços*", o que configura financiamento de despesas correntes (custeio) com receitas de capital.

Tal previsão estabelece uma evidente antinomia jurídica no corpo do projeto: ao mesmo tempo em que o texto invoca a observância à Resolução CMN nº 4.995/2022 (art. 7º, III) e à Lei de Responsabilidade Fiscal, (art. 35, §1º, LRF) ele autoriza uma prática que ambas





as normas proíbem terminantemente. Essa contradição interna entre a norma de regência citada e a finalidade proposta torna o dispositivo inexecutável e nulo frente à 'Regra de Ouro' inscrita no Art. 167, III, da Constituição Federal

Assim, a supressão do termo e a inclusão do parágrafo único visam harmonizar o texto municipal com o ordenamento federal, garantindo que a operação de crédito não seja bloqueada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) por incompatibilidade normativa.

Para tanto sugerimos o seguinte texto: **(Recomendação nº 01)**

Emenda Modificativa

Dê-se a seguinte redação ao art. 1º do Projeto de Lei Ordinária nº 43/2026

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a contratar operação de crédito com Instituição Financeira, até o valor de R\$ 70.000.000,00 (setenta milhões de reais), nos termos da Resolução CMN nº 4.995, de 24 de março de 2022 e suas alterações, objetivando a destinação desses recursos para a realização de investimentos nas áreas de desenvolvimento econômico, turismo, infraestrutura (obras de drenagem, pavimentação de vias públicas, obras urbanísticas e prediais, calçadas com acessibilidade, saneamento, sondagens, terraplanagens e outras obras estruturantes), bem como a contrapartida de repasses e de convênios, e a aquisição de máquinas e caminhões, observada a legislação vigente, em especial as disposições da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

Parágrafo único. Os recursos provenientes da operação de crédito autorizada nesta Lei serão obrigatoriamente aplicados na execução das despesas de capital previstas no caput deste artigo, sendo vedada a sua aplicação em despesas correntes, nos termos do inciso III do art. 167 da Constituição Federal e do § 1º do art. 35 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

II - Do art. 2º:

O art. 2º traz a seguinte redação:

Art. 2º A operação de crédito de que trata esta Lei poderá ser contratada com ou sem garantia da União.

§ 1º Caso a operação de crédito de que trata esta Lei seja contratada com garantia da União, fica o Poder Executivo autorizado a vincular, como





contragarantia à garantia da União, em caráter irrevogável e irretratável, a modo pro solvendo, as receitas discriminadas no § 4º do art. 167 da Constituição Federal, **no que couber**, bem como outras garantias admitidas em direito.

§ 2º Caso a operação de crédito de que trata esta Lei seja contratada sem garantia da União, para garantia do principal e dos encargos da operação de crédito, fica o Poder Executivo autorizado a ceder ou vincular em garantia, em caráter irrevogável e irretratável, a modo pro solvendo, as receitas a que se refere o art. 159, inciso I, alíneas "b", "d", "e" e "f", da Constituição Federal, nos termos da ressalva prevista no art. 167, inciso IV, da Constituição Federal, ou outros recursos que, com idêntica finalidade, venham a substituí-los, bem como outras garantias admitidas em direito

O Artigo 2º é o dispositivo que trata da "moeda de troca" do Município perante o banco e o Governo Federal. A redação atual apresenta um risco de rejeição por genericidade e uma perda de capacidade negocial.

A redação do art. 2º, *caput*, está perfeita, o mesmo não ocorrendo quanto aos §§1º e 2º.

O texto usa a expressão "no que couber" para as receitas do art. 167, § 4º da Constituição Federal, cuja redação é a seguinte:

Art. 167 [...]

§ 4º É permitida a vinculação das receitas a que se referem os arts. 155, 156, 156-A, 157, 158 e as alíneas a, b, d, e e f do inciso I e o inciso II do caput do art. 159 desta Constituição para pagamento de débitos com a União e para prestar-lhe garantia ou contragarantia.

No que tange à segurança jurídica das garantias, o § 1º do art. 2º do projeto original padece de um vício de imprecisão que compromete a própria substância da autorização parlamentar. O texto proposto limita-se a autorizar a vinculação de receitas "no que couber", remetendo genericamente ao § 4º do art. 167 da Constituição Federal.

Embora este Parecer reserve tópico específico para a análise formal da técnica legislativa, cumpre destacar, desde logo e por imperativo de contextualização, que a redação original afronta diretamente o art. 11, inciso I, alínea 'a', da Lei Complementar nº 95/1998.

Referido dispositivo impõe ao legislador o dever de:





a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma

No caso vertente, o "alcance" da norma é a oneração do patrimônio público municipal (receitas tributárias) para garantir uma dívida de R\$ 70 milhões. Ao utilizar a cláusula "no que couber", o Poder Executivo oculta a exata dimensão do comprometimento financeiro, impedindo que este Parlamento compreenda o alcance real da norma que está sendo convidado a aprovar.

Para que a autorização seja juridicamente hígida, o texto legal deve evidenciar com precisão quais receitas específicas (FPM, ICMS, ISS) estão sendo vinculadas. A ausência dessa clareza transfere ao Poder Executivo ou às instituições financeiras a tarefa de "interpretar" o alcance da garantia, o que configura uma indevida delegação de competência legislativa, ferindo a soberania desta Casa de Leis sobre a gestão fiscal do Município.

O § 2º do artigo 2º trata do cenário em que a operação de crédito é **realizada** sem a garantia da União. Ao analisar o texto proposto, verifica-se a supressão da autorização para cessão ou vinculação da cota-parte do ICMS (Art. 158, IV, da CF), mantendo-se apenas a referência ao FPM e ao Fundeb (Art. 159).

Esta supressão configura um retrocesso técnico e estratégico, devendo ser saneada via emenda modificativa pelos seguintes fundamentos:

A vinculação de receitas de transferências constitucionais para garantia de operações de crédito não é apenas permitida, mas expressamente prevista no art. 167, § 4º, da Constituição Federal. Ao retirar a menção ao art. 158, IV (ICMS), o projeto limita, sem justificativa técnica plausível, a utilização de um ativo que a própria Constituição coloca à disposição do Ente Federado para viabilizar o seu desenvolvimento.

Sob a ótica da gestão financeira, a exclusão do ICMS reduz o "leque de garantias" oferecido à instituição financeira. No mercado de crédito, quanto mais sólidas e diversificadas são as garantias autorizadas em lei, maior é a capacidade negocial do Município para obter taxas de juros mais reduzidas e prazos de carência mais favoráveis. A reinclusão do ICMS não implica em sua vinculação automática e imediata, mas confere ao Executivo a autorização legislativa necessária para utilizá-lo caso a instituição financeira exija um reforço de garantia para conceder condições contratuais mais vantajosas.

É fundamental observar que a Lei Municipal nº 3.506/2025 (que se pretende revogar) continha a previsão expressa do ICMS como garantia. A supressão dessa cláusula no





novo projeto gera uma "nuvem de incerteza" perante os órgãos de controle e as instituições bancárias.

Se o Município já possuía autorização para garantir a operação com o ICMS, a retirada desse dispositivo pode ser interpretada como uma fragilização da saúde fiscal ou uma tentativa de ocultar o comprometimento real das receitas, o que pode prejudicar a nota de Capacidade de Pagamento (CAPAG) do Município junto à Secretaria do Tesouro Nacional.

Diante do exposto, a presente emenda, que será sugerida a seguir, tem por objetivo conferir precisão técnica e segurança jurídica ao rol de garantias da operação de crédito, sanando omissões que poderiam inviabilizar a contratação. **(Recomendação nº 02)**

Emenda Modificativa

Dê-se aos §§ 1º e 2º do art. 2º do Projeto de Lei Ordinária nº 43/2026 a seguinte redação:

Art. 2º

§ 1º. Caso a operação de crédito de que trata esta Lei seja contratada com garantia da União, fica o Poder Executivo autorizado a vincular, como contragarantia à garantia da União, em caráter irrevogável e irretratável, a modo pro solvendo, as receitas a que se referem os arts. 156, 158 e 159, inciso I, alíneas "b", "d", "e" e "f", da Constituição Federal, nos termos do § 4º do art. 167 da Constituição Federal, bem como outras garantias admitidas em direito.

§ 2º. Caso a operação de crédito de que trata esta Lei seja contratada sem garantia da União, para garantia do principal e dos encargos da operação de crédito, fica o Poder Executivo autorizado a ceder ou vincular em garantia, em caráter irrevogável e irretratável, a modo pro solvendo, as receitas a que se refere o art. 159, inciso I, alíneas "b", "d", "e" e "f", da Constituição Federal, bem como as receitas de que trata o art. 158, inciso IV, da Constituição Federal, nos termos da ressalva prevista no art. 167, inciso IV, da Constituição Federal, ou outros recursos que, com idêntica finalidade, venham a substituí-los, bem como outras garantias admitidas em direito.





III - Do art. 3º: Ingresso de recursos e a LRF

Esta é a redação do art. 3º:

Art. 3º Os recursos provenientes da operação de crédito a que se refere esta Lei deverão ser consignados como receita no Orçamento ou em créditos adicionais, nos termos do inc. II, §1º, art. 32, da Lei Complementar 101/2000.

O art. 3º cumpre o dever de transparência ao exigir que os R\$ 70 milhões transitem pelo orçamento. O destaque aqui é o cumprimento do Princípio da Unidade de Caixa, evitando que os recursos do empréstimo fiquem em contas separadas sem o devido registro contábil.

A citação ao art. 32, § 1º, inciso I da LRF é tecnicamente precisa, pois vincula o recebimento do dinheiro à existência de dotação orçamentária prévia.

IV - Do art. 4º: Compromisso Plurianual e amortização

Com a seguinte redação:

Art. 4º Os orçamentos ou os créditos adicionais deverão consignar, anualmente, as dotações necessárias às amortizações e aos pagamentos dos encargos, relativos aos contratos de financiamento a que se refere o art. 1º.

O art. 4º é uma salvaguarda para as legislaturas futuras. Ao obrigar a consignação anual das dotações para amortização, o projeto protege o Município de um "default" técnico.

O destaque jurídico é a observância ao Art. 167, § 1º da CF, que proíbe o início de investimentos que ultrapassem um exercício financeiro sem a devida previsão no Plano Plurianual (PPA).

V - Do art. 5º: Vedação para créditos ilimitados

Tem o art. 5º a seguinte redação:

Art. 5º Fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a abrir créditos adicionais destinados a fazer face aos pagamentos de obrigações decorrentes da operação de crédito ora autorizada.

O artigo 5º do projeto em tela confere ao Poder Executivo autorização para a abertura de créditos adicionais destinados a fazer face aos pagamentos de obrigações decorrentes da operação de crédito ora autorizada.





Não obstante a aparente funcionalidade do dispositivo, sua redação atual exige reparo por deflagrar pontos críticos de técnica legislativa e de constitucionalidade orçamentária:

A autorização para a abertura de créditos suplementares ou especiais não pode ser genérica ou desprovida de teto quantitativo. Ao facultar a abertura de créditos sem a fixação de um limite percentual ou valorativo - ou, ao menos, sem remeter aos limites estabelecidos na Lei Orçamentária Anual (LOA) -, o dispositivo flerta com a figura do crédito ilimitado, prática expressamente vedada pelo art. 167, inciso VII, da Constituição Federal. A outorga de um "cheque em branco" ao gestor esvazia a competência fiscalizadora deste Parlamento sobre a execução da dívida pública.

Sob o prisma da responsabilidade fiscal, toda abertura de crédito suplementar ou especial exige a prévia autorização legislativa e a indicação dos recursos correspondentes, conforme dita o art. 167, inciso V, da CF. A redação do Artigo 5º deve ser lida de forma sistêmica com a Lei Federal nº 4.320/1964, de modo que a abertura desses créditos fique condicionada à existência de fontes legítimas (excesso de arrecadação, superávit financeiro ou anulação de dotações), evitando-se a criação de despesa sem o devido lastro financeiro.

Sendo assim, sugerimos a seguinte emenda, que visa adequar o texto do projeto aos preceitos da Constituição Federal e da Lei Federal nº 4.320/1964, que rege o Direito Financeiro no Brasil. **(Recomendação nº 03)**

Emenda Modificativa

Dê-se ao art. 5º do Projeto de Lei Ordinária nº 43/2026 a seguinte redação:

Art. 5º. Fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a abrir créditos adicionais destinados a fazer face aos pagamentos de obrigações decorrentes da operação de crédito ora autorizada, com estrita observância aos limites e fontes de recursos previstos na legislação orçamentária anual, na lei de diretrizes e na Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.

VI - Do art. 6º: Revogação e a necessidade de cláusula de transição

Segue redação do art. 6º:

Art. 6º Fica revogada a lei 3.506 de 19 de dezembro de 2025.





O artigo 6º do PLO nº 43/2026 propõe a revogação integral da Lei nº 3.506/2025. Todavia, a ausência de uma regra de transição que preserve os atos já praticados sob a égide da lei anterior fere o Princípio da Segurança Jurídica e a Eficiência Administrativa.

Uma operação de crédito de R\$ 70 milhões envolve meses de procedimentos preparatórios: pareceres da Procuradoria, análises de limites da Secretaria do Tesouro Nacional (SADIPEM/STN), editais de chamamento de bancos e minutas contratuais. A revogação total, sem ressalvas, pode tornar esses atos nulos (por perda de fundamento legal), obrigando o Município a reiniciar do zero todo o rito burocrático, gerando atraso nas obras e prejuízo ao erário.

Conforme o Decreto-Lei nº 4.657/1942 (LINDB), a lei nova deve respeitar o ato jurídico perfeito. A inserção de uma cláusula de transição é a técnica legislativa correta para garantir que os efeitos da Lei nº 3.506/2025 continuem válidos para tudo o que for compatível com o novo projeto. Isso evita que o Município perca "janelas de oportunidade" de juros baixos negociadas anteriormente.

A STN exige que a autorização legislativa seja contínua. Se houver um "vácuo" ou uma ruptura brusca na fundamentação legal, o pedido de verificação de limites (PVL) pode ser indeferido em Brasília, exigindo uma nova e demorada instrução processual.

A inclusão do parágrafo único ao artigo 6º é medida de prudência administrativa. Ela evita o retrabalho dos servidores municipais e garante que as certidões e autorizações já obtidas perante o sistema SADIPEM do Governo Federal não percam sua eficácia com a mudança da lei. Trata-se de aplicar o princípio da Economia Processual ao Direito Administrativo Municipal. **(Recomendação nº 04)**

Emenda Aditiva

Fica Acrescido ao art. 6º do Projeto de Lei Ordinária, a seguinte redação:

Art. 6º

Parágrafo único. Ficam preservados os efeitos de atos administrativos, pareceres técnicos e procedimentos preparatórios praticados com fundamento na Lei nº 3.506/2025 que sejam compatíveis com a presente Lei, garantindo-se a continuidade da instrução processual junto às instituições financeiras e órgãos de controle.





VII - Do art. 7º: Cláusula de Vigência

O artigo 7º estabelece a cláusula de vigência da norma na data de sua publicação. Sob a ótica da técnica legislativa, o dispositivo guarda estrita observância ao art. 8º da Lei Complementar nº 95/1998, revelando-se adequado à natureza da matéria.

Dada a magnitude da operação de crédito (R\$ 70.000.000,00) e a necessidade de conferir imediata segurança jurídica à substituição do regramento anterior (Lei nº 3.506/2025), a vigência imediata é medida que se impõe. Tal celeridade é indispensável para que o Poder Executivo não sofra solução de continuidade nas tratativas junto às instituições financeiras e no processamento do Pedido de Verificação de Limites (PVL) perante a Secretaria do Tesouro Nacional.

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.¹¹

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

¹¹ Técnica legislativa: legística formal. 6. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2014, p. 131





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.¹²

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 43/2026 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.

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, após a análise exaustiva dos aspectos formais e materiais do Projeto de Lei nº 43/2026, esta Procuradoria Jurídica conclui que a proposição se encontra, em seu núcleo essencial, em conformidade com os preceitos da Constituição Federal, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) e da Lei nº 4.320/1964.

Entretanto, com o escopo de garantir a plena segurança jurídica da futura norma, a higidez da fiscalização parlamentar e a eficácia da operação junto aos órgãos federais de controle, este Parecer opina pela legalidade e constitucionalidade da matéria, condicionando-se, todavia, ao acolhimento das seguintes recomendações de aperfeiçoamento técnico e adequação normativa.

Ante o exposto, este parecer conclui pela **constitucionalidade, legalidade** e adequada **técnica legislativa** do Projeto de Lei nº 43/2026, opinando-se por sua regular tramitação e submissão à deliberação do Plenário, observadas as emendas e adequações sugeridas no presente parecer, voltadas ao aperfeiçoamento da redação normativa e à preservação do interesse público e do erário.

A fim de auxiliar no trâmite interno, caso acolhido todas as recomendações, encaminhamos em anexo uma minuta de redação final, que poderá ser utilizada pela Comissão de Justiça e Redação. **(Recomendação 05)**

¹² Técnica legislativa. Belo Horizonte: Assembleia, 1987. p. 8





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "Papa João Paulo II"

Procuradoria

À conclusão do Presidente da Câmara Municipal e comissões permanentes.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Viana/ES, 26 de maio de 2026.

PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO

Procurador

Matrícula 000053

LUANA DO AMARAL PETERLE

Procuradora

Matrícula 1341

BRUNO DEORCE GOMES

Assessor Jurídico Legislativo

Matrícula 1663



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 310036003400370037003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Luana do Amaral Peterle** em 27/05/2026 15:29

Checksum: **EC9F8C164F0988CCF748143D8228666DE40BAD5B815A8DB7FBD33EBC1D13A0CE**

Assinado eletronicamente por **Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento** em 29/05/2026 13:51

Checksum: **AEFB7662E0A0E3DEEDB35980102664392B06B41CDC4F3C008C1C6DE008EB2965**

