



ASSUNTO

Processo Legislativo.

Operação de crédito municipal para construção de dois Centros de Educação Infantil. CF/88, arts. 37 e 167, III e IV; LC nº 101/2000, arts. 16 e 32; Resoluções do Senado nº 40/2001 e nº 43/2001. Instrução processual insuficiente para demonstrar, com segurança, o atendimento das exigências jurídicas e técnico-fiscais aplicáveis à pretendida operação de crédito. Necessidade de saneamento documental e técnico. Recomendação de ofício ao Executivo.

PARECER 70/2026

1 | Relatório

Submete-se à análise processo administrativo instaurado com a finalidade de viabilizar projeto de lei autorizando o Poder Executivo municipal a contratar operação de crédito, até o valor de R\$ 7.887.753,80, junto à Caixa Econômica Federal, no âmbito do Fundo de Investimento em Infraestrutura Social – FIIS, com destinação à construção de dois Centros de Educação Infantil, um no Bairro Sanremo e outro no Distrito de Nova Casa Verde.

Do exame dos autos, verifico que a instrução passou por ao menos duas etapas relevantes. Em momento inicial, houve manifestação jurídica interna apontando insuficiência documental e exigindo complementação. Posteriormente, foram juntados estudo de vantajosidade, planilhas orçamentárias, documentos relativos a contratos de locação das unidades hoje utilizadas, estimativa de impacto orçamentário-financeiro e versão atualizada do projeto de lei. Na redação mais recente, o art. 1º passou a conter parágrafo único que vincula expressamente os recursos a despesas de capital para a construção dos dois CEINFs identificados.

A consulta volta-se a verificar se a instrução processual atualmente formada é suficiente para demonstrar, com segurança, o atendimento das exigências jurídicas e técnico-fiscais aplicáveis à pretendida operação de crédito.

É o resumo do necessário.

Analiso

2 | Análise Jurídica

A presente manifestação concentra-se na suficiência da instrução processual. Nessa perspectiva, entendo que os autos ainda não reúnem, de forma completa e segura, os elementos necessários para afirmar o atendimento integral das exigências aplicáveis à pretendida operação de crédito.

Explico:

2.1. REGIME JURÍDICO APLICÁVEL

A operação pretendida insere-se, juridicamente, no regime das operações de crédito dos entes subnacionais. Por isso, submete-se simultaneamente à **Constituição**, à **Lei de Responsabilidade Fiscal** e às **resoluções do Senado Federal** que disciplinam limites, condições e documentos exigíveis.

Além disso, a Administração Pública, em toda essa atuação, permanece vinculada aos princípios do art. 37, caput, da CF/88, especialmente legalidade, publicidade e eficiência. A Constituição ainda veda, como regra, operações de crédito em montante superior às despesas de capital, e disciplina o regime de vinculação de receitas no contexto financeiro-orçamentário do ente.

No plano infraconstitucional, a LC nº 101/2000 exige que o pleito seja formalizado com **pareceres técnicos e jurídicos** que demonstrem a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação, a observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal e o atendimento à chamada regra de ouro do art. 167, III, da Constituição. Exige, ainda, a prévia e expressa autorização para a contratação, bem como a inclusão dos recursos no orçamento ou em créditos adicionais.

A **Resolução do Senado nº 43/2001**, por sua vez, dispõe que o pedido de verificação de limites e condições deve ser instruído com a proposta do financiamento ou empréstimo, com pedido do chefe do Executivo, com pareceres técnico e jurídico, com autorização legislativa e com documentação adicional de regularidade; fixa, ainda, os limites de 16% da RCL para o montante global das operações realizadas no exercício e de 11,5% da RCL para o comprometimento anual com amortizações, juros e encargos. A **Resolução do Senado nº 40/2001** fixa, para os municípios, limite de 1,2 vez a RCL para a dívida consolidada líquida.

A regulamentação operacional do Tesouro Nacional converge nessa mesma direção. O Manual de Instrução de Pleitos indica que a lei autorizadora deve informar, ao menos, o valor autorizado e a destinação dos recursos, e que o parecer técnico deve trazer a identificação da operação, a relação custo-benefício e o interesse

econômico-social, com cronograma financeiro anual estimado de desembolso e pagamento.

Assim, o parâmetro de controle não é apenas a existência formal de um projeto de lei. O parâmetro é mais exigente: **envolve compatibilidade constitucional, aderência fiscal, suficiência instrutória e prova adequada do interesse público específico.**

2.2. FINALIDADE E DESPESA DE CAPITAL

No ponto, a instrução está positiva. O projeto delimita, de modo expresso, que os recursos se destinam exclusivamente a despesas de capital para a construção dos CEINFs do Bairro Sanremo e do Distrito de Nova Casa Verde. Essa amarração é juridicamente relevante, porque aproxima a autorização legislativa da finalidade concreta do endividamento e reduz o risco de indeterminação do objeto.

Também sob o ângulo material, a finalidade pública é legítima. A educação infantil integra o dever constitucional de prestação educacional e a construção de infraestrutura própria para atendimento dessa política pública, em tese, ajusta-se ao conceito de investimento e à lógica da despesa de capital. A nota fiscal-orçamentária juntada ao processo aponta, ademais, que o valor da operação não excederia, em 2026, o montante das despesas de capital previstas, o que, em tese, atende ao art. 167, III, da CF/88.

Devo registrar, porém, uma distinção importante. A legitimidade da finalidade e a adequação abstrata da despesa não equivalem, por si sós, à prova de que o endividamento, tal como estruturado, já está pronto para contratação. Finalidade pública é condição necessária. Não é condição suficiente.

Portanto, sob o prisma da finalidade, da natureza de despesa e da aderência à regra de ouro, o quadro é favorável.

2.3. INSTRUÇÃO TÉCNICA E FISCAL

O processo contém elementos instrutórios relevantes. Há planilha de custos para as duas unidades, há estudo de vantajosidade, há estimativa de impacto orçamentário-financeiro, há referência à CAPAG do Município e há contratos de locação das unidades atualmente utilizadas.

Além disso, a própria Procuradoria do Executivo exerceu controle jurídico efetivo ao apontar, primeiro, a insuficiência da instrução e, depois, ao recomendar ajustes textuais e saneamentos adicionais. Isso revela preocupação institucional com a juridicidade do expediente.

Todavia, a meu juízo, permanecem **lacunas** relevantes.

A **primeira** delas é a ausência, nos autos encaminhados, de **proposta firme ou minuta contratual da instituição financeira com os elementos essenciais da operação**. A Resolução nº 43/2001 exige que o pedido seja instruído com a proposta do financiamento ou empréstimo. Sem documento que detalhe taxa, sistema de amortização, carência, cronograma de desembolso, garantias e demais encargos, a análise jurídica e econômico-fiscal fica, em parte, apoiada em premissas ainda abertas, **e o Poder Legislativo votaria o PL às cegas**.

A **segunda** reside na **estimativa do impacto orçamentário-financeiro**. A LRF exige demonstração para o exercício em que a despesa deva entrar em vigor **e para os dois subsequentes**. O documento juntado invoca corretamente essa exigência, mas, tal como apresentado, não evidencia de modo completo a memória de cálculo do serviço da dívida ao longo desse **horizonte trienal**. Há menção ao período de carência e a valor aproximado para 2026, mas não identifiquei demonstração analítica equivalente para os exercícios seguintes, tampouco cronograma anual detalhado, como recomenda o MIP.

A **terceira** fragilidade está no **estudo de vantajosidade**. A legislação e a regulamentação exigem relação custo-benefício e interesse econômico-social demonstrados, não apenas afirmados. No processo enviado, o estudo caminha na direção correta ao mencionar economia com aluguéis, incorporação patrimonial e melhoria estrutural do serviço. Mas a demonstração econômica permaneceu insuficiente: não há metodologia explicitada para a anunciada “taxa interna de retorno socioeconômica”, não há fluxo comparativo completo entre as alternativas e não há análise de sensibilidade minimamente desenvolvida. À luz do art. 32 da LRF e do MIP, isso enfraquece a robustez da conclusão técnica.

Há, ademais, uma **inconsistência factual** que não considero de somenos importância. O estudo de vantajosidade trabalha, para o CEINF Sonho de Criança, com aluguel mensal de R\$ 4.200,00. Entretanto, no processo constam contrato com valor original de R\$ 3.300,00 e termo aditivo elevando-o para R\$ 3.490,79. Essa divergência compromete precisamente uma das premissas centrais do raciocínio de economia futura. Quando a principal justificativa econômico-financeira do endividamento se apoia em números inconsistentes, a instrução perde confiabilidade. Isso, por si, recomenda saneamento.

A **quarta** fragilidade é técnica e também repercute juridicamente. Houve, no curso do processo, inconsistência entre a afirmação de adoção do padrão FNDE e a juntada de planta divergente, depois tratada como erro material. Considero acertado o saneamento formal já iniciado. Ainda assim, subsiste a necessidade prudencial de nota técnica da engenharia confirmando, de forma inequívoca, que o projeto e a

planilha final permanecem aderentes ao padrão elegível para o FIIS e não comprometem a futura análise técnica do agente financiador.

Daí decorre que a instrução hoje existente, embora suficiente para demonstrar a plausibilidade administrativa do pleito, **ainda não basta** para atestar, com segurança jurídica plena, o preenchimento integral de todos os requisitos da contratação.

3 | Conclusão

À vista de todo o exposto, tendo em conta que a instrução processual, no estado atual dos autos, é insuficiente para demonstrar, de forma segura e completa, o atendimento das exigências jurídicas e técnico-fiscais aplicáveis à pretendida operação de crédito, notadamente à luz do art. 32 da Lei Complementar nº 101/2000 e da Resolução do Senado Federal nº 43/2001, **RECOMENDO**:

- A) que o Poder Legislativo não emita, neste momento, juízo conclusivo de regularidade integral do expediente, diante das inconsistências e insuficiências documentais ainda remanescentes;
- B) que seja **oficiado ao Poder Executivo** para saneamento da instrução processual, com a apresentação e complementação dos elementos técnicos e documentais necessários à adequada formação da convicção jurídica e legislativa, especialmente para:
 - i. complementação do estudo de vantajosidade, com demonstração objetiva da relação custo-benefício, metodologia empregada, memória de cálculo e confronto claro entre as premissas utilizadas e os documentos que as amparam;
 - ii. apresentação de demonstrativo completo do impacto orçamentário-financeiro, com memória de cálculo idônea e projeção compatível com as exigências da legislação fiscal;
 - iii. saneamento das divergências identificadas nos valores utilizados como premissas do estudo técnico, especialmente quanto aos custos de locação das unidades atualmente em funcionamento;
 - iv. juntada de manifestação técnica conclusiva acerca da compatibilidade entre o projeto, a planilha orçamentária e o padrão construtivo indicado como fundamento do pleito;
 - v. apresentação, se existente, dos elementos negociais essenciais da operação pretendida, de modo a permitir exame jurídico e fiscal mais consistente do custo global do endividamento.

C) que, somente após o atendimento das diligências recomendadas (ou justificativa da impossibilidade de fazê-lo), os autos retornem para nova apreciação jurídica.

É o parecer, s.m.j..¹

Nova Andradina - MS, 03/02/2026

WALTER A. BERNEGOZZI JUNIOR

ADVOGADO – OAB/MS 7140

(ASSINADO DIGITALMENTE)

¹ 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 de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. O parecer não vincula a autoridade competente que tem poder decisório. Sublinha-se, por oportuno, que o agente a quem incumbe opinar não tem poder decisório sobre a matéria que lhe é submetida. (MS 24.073-3 DF – STF).