



ASSUNTO

Projeto de Lei nº 11, de 20 de março de 2026. Município de Nova Andradina/MS. Autorização para contratação de operação de crédito destinada à construção de dois Centros de Educação Infantil – CEINFs, no Bairro Sanremo e no Distrito de Nova Casa Verde. Complementação documental apresentada após parecer jurídico anterior. Instrução processual em nível suficiente para o prosseguimento legislativo. Finalidade pública qualificada. Possibilidade de acompanhamento parlamentar da aplicação dos recursos e da execução do objeto financiado.

PARECER 79/2026

1 | Relatório

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que autoriza o Município de Nova Andradina/MS a contratar operação de crédito destinada à construção de dois Centros de Educação Infantil – CEINFs, a serem implantados no Bairro Sanremo e no Distrito de Nova Casa Verde.

Em manifestação jurídica anterior, foram apontadas ressalvas quanto à suficiência da instrução processual, especialmente no tocante à densidade do estudo de vantajosidade, à necessidade de melhor explicitação dos elementos técnicos e financeiros da operação, à consistência das premissas utilizadas e à aderência técnica do objeto ao padrão indicado como fundamento do pleito.

Após a emissão daquele parecer, o Município apresentou documentação complementar e esclarecimentos, com o propósito de robustecer a justificativa administrativa da operação, detalhar a finalidade do financiamento, explicitar a vinculação do objeto às unidades educacionais identificadas, desenvolver a motivação econômica e social do empreendimento e demonstrar a compatibilidade do projeto com o modelo padronizado de educação infantil adotado como referência.

É o relatório.

2 | Análise Jurídica

A proposição veio ao Departamento Jurídico para parecer, nos termos do art. 131 da resolução n. 06/90 (regimento interno):

Artigo 131 – Proposição é toda matéria sujeita à deliberação do Plenário.

§ 1º - As proposições poderão consistir em:

a) Emendas à Lei Orgânica do Município;

b) Projetos de leis complementares;

c) Projetos de leis ordinárias;

...

§ 3º - A exceção das alíneas L, M, N e O do §1º, **as proposições deverão ser submetidas a parecer técnico de Procurador Legislativo da Câmara de Vereadores.**

Avalio.

2.1. CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E LEGALIDADE

2.1.1 CONSTITUCIONALIDADE FORMAL

A constitucionalidade formal extrai-se da análise do trinômio *competência-iniciativa-procedimento*.

Competência

Dispõe o art. 30 da CF/88:

LOM

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

O projeto em questão atende, no que se vê, ao quesito competência, porquanto atua em questão de interesse local.

Procedimento

O **procedimento** legislativo mostra-se adequado e regular até o presente momento, não havendo qualquer mácula a apontar.

Iniciativa

A autoridade proponente possui legitimidade para iniciar processo legislativo tratando da temática objeto do projeto.

2.1.2. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL, JURIDICIDADE E LEGALIDADE

No plano material, o exame jurídico deve observar, sobretudo, a Constituição da República, a Lei de Responsabilidade Fiscal e as Resoluções do Senado Federal que disciplinam operações de crédito dos entes subnacionais.

A Constituição, além de submeter a Administração Pública aos princípios do art. 37, caput, veda, como regra, operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, nos termos do art. 167, III, e disciplina as limitações à vinculação de receitas, com as exceções constitucionalmente admitidas, tema relevante para a estrutura de garantias desse tipo de operação.

No plano infraconstitucional, o art. 32 da Lei Complementar nº 101/2000 estabelece que a contratação de operação de crédito depende de verificação de limites e condições, observância das normas do Senado Federal, instrução com pareceres técnico e jurídico demonstrando a relação custo-benefício e o interesse econômico e social da operação, além de prévia e expressa autorização e da inclusão dos recursos no orçamento ou em créditos adicionais. O art. 16 da mesma lei, embora não seja o eixo específico da disciplina das operações de crédito, também se projeta sobre a matéria naquilo em que exige estimativa do impacto orçamentário-financeiro e adequação orçamentária da ação governamental que acarrete aumento de despesa.

A Resolução do Senado Federal nº 43/2001, por sua vez, submete as operações de crédito de Municípios aos limites e condições ali previstos, exigindo, entre outros elementos, autorização legislativa, pareceres técnico e jurídico e demonstração de compatibilidade fiscal. O art. 7º fixa, em especial, os limites de 16% da receita corrente líquida para o montante global das operações realizadas no exercício e de 11,5% da receita corrente líquida para o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos.

Ainda no campo fiscal, a Resolução do Senado Federal nº 40/2001 estabelece, para os Municípios, limite de 1,2 vez a receita corrente líquida para a dívida consolidada líquida.

Pois bem.

À luz desses parâmetros, o que se exige desta Procuradoria, nesta etapa, não é a substituição do controle técnico-financeiro próprio dos órgãos executivos e da futura execução administrativa, mas a verificação de que a proposição legislativa se acha acompanhada, em grau suficiente, de elementos que permitam deliberação parlamentar juridicamente segura.

É precisamente nesse ponto que a situação processual se alterou de modo relevante após o parecer anterior.

2.1.3. COMPLEMENTAÇÃO DOCUMENTAL APÓS O PARECER ANTERIOR

Após a manifestação jurídica pretérita, o Município apresentou documentação complementar voltada a enfrentar os questionamentos anteriormente formulados. Houve aprofundamento da justificativa administrativa, com reforço da finalidade pública da operação, explicitação da destinação dos recursos, desenvolvimento da motivação econômico-social do investimento e detalhamento do contexto material que embasa a implantação das duas unidades de educação infantil.

Também foram trazidos elementos adicionais quanto ao enquadramento da operação no programa de financiamento utilizado como referência, às características gerais da modelagem financeira pretendida, à situação atual das unidades instaladas em imóveis locados e à lógica de substituição progressiva de despesa continuada sem incorporação patrimonial por investimento público voltado à formação de ativo permanente.

É verdade que a documentação superveniente não elimina toda imperfeição técnica nem converte o processo em peça de exatidão absoluta. Mas o Direito não exige, nesta fase legislativa, perfeição teórica ou exaustão analítica incompatível com a própria dinâmica da administração financeira. Exige, isto sim, base mínima séria, racional e controlável para a deliberação parlamentar. E essa base, a meu ver, passou a existir de maneira satisfatória.

A insuficiência anteriormente registrada foi substancialmente mitigada por documentação adicional idônea, apta a demonstrar, a contento, a finalidade do financiamento, a vinculação do objeto, a plausibilidade econômica do empreendimento e a racionalidade administrativa do pleito.

2.1.4. SUFICIÊNCIA DA INSTRUÇÃO PARA O PROSSEGUIMENTO LEGISLATIVO

Entendo que a instrução, tal como atualmente formada, mostra-se suficiente para o prosseguimento legislativo da proposição.

Digo isso por quatro razões centrais.

A **primeira** é a delimitação material do objeto. A operação está vinculada à construção de duas unidades específicas de educação infantil, com finalidade pública clara e determinada. Esse dado afasta o risco de autorização genérica e reforça a aderência do projeto ao art. 32 da LRF, que reclama demonstração do interesse econômico e social da operação.

A **segunda** é a densificação da motivação administrativa. O Município passou a explicitar, de maneira mais desenvolvida, o cenário atual das unidades em imóveis locados, a precariedade relativa do modelo adaptado, a ausência de incorporação

patrimonial, o ganho estrutural e pedagógico decorrente da sede própria e a racionalidade da substituição de gasto corrente por investimento em infraestrutura social. Ainda que remanesçam aspectos passíveis de maior refinamento técnico, a motivação deixou de ser meramente assertiva e passou a apresentar lastro argumentativo suficiente para apreciação parlamentar.

A **terceira** é a compatibilidade fiscal em tese. A documentação acostada busca demonstrar o enquadramento da operação nos parâmetros da Lei de Responsabilidade Fiscal e das Resoluções do Senado, inclusive quanto à lógica dos limites de endividamento e à necessidade de compatibilidade orçamentário-financeira. Não cabe a esta Procuradoria, nesta sede, substituir o controle técnico-contábil próprio dos órgãos competentes, mas apenas verificar se a pretensão legislativa caminha apoiada em elementos minimamente consistentes. E, sob esse aspecto, a complementação documental atende satisfatoriamente ao que se exige para a formação de juízo jurídico favorável ao trâmite.

A **quarta** é a natureza da atuação legislativa nesta etapa. A Câmara não está, aqui, executando o contrato nem homologando medição de obra. Está autorizando, politicamente e juridicamente, a contratação de operação de crédito voltada a investimento público determinado. O controle legislativo, portanto, não se exaure no momento da votação. Ao contrário: projeta-se para a fiscalização posterior da aplicação dos recursos, da execução física do objeto, da observância da destinação legal e do cumprimento das finalidades que justificaram o empréstimo.

Daí decorre que eventuais imperfeições residuais da instrução, embora mereçam registro prudencial, não se mostram aptas, no estado atual dos autos, a inviabilizar o prosseguimento da matéria.

2.1.5. ACOMPANHAMENTO LEGISLATIVO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS

Há ainda uma razão institucional relevante para a solução favorável.

A autorização legislativa não representa renúncia ao dever fiscalizatório da Câmara Municipal. Ao contrário, a deliberação parlamentar pode ser acompanhada, ao longo da execução, por controle político e institucional sobre:

- a formalização da operação de crédito nos exatos termos autorizados;
- a vinculação dos recursos ao objeto descrito no processo e no projeto;
- a execução física das obras correspondentes aos dois CEINFs;
- a compatibilidade entre o cronograma financeiro e a execução do objeto;
- a correta aplicação do produto do empréstimo;
- a prestação de contas dos atos subsequentes praticados pelo Executivo.

Esse aspecto tem relevo prático. O eventual acolhimento da proposição não retira do Legislativo a possibilidade — antes, o dever — de acompanhar a execução do empreendimento que motivou o endividamento municipal. Em casos como este, a fiscalização parlamentar posterior funciona como garantia institucional adicional da aderência entre o financiamento autorizado e a finalidade pública declarada.

Logo, o prosseguimento favorável da proposição não importa aceitação acrítica da instrução, mas reconhecimento de que os elementos hoje constantes dos autos são suficientes para a autorização legislativa, sem prejuízo do controle político-administrativo subsequente.

2.2. TÉCNICA LEGISLATIVA

No que concerne à técnica legislativa, é de observância obrigatória, por todos os entes Federados, a Lei Complementar Federal nº 95/1998, que regulamenta a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação dos atos normativos, e estabelece diretrizes específicas para a estruturação formal e a coerência textual das normas, incluindo disposições sobre a clareza, precisão e uniformidade da linguagem, a organização sequencial das disposições e a padronização dos dispositivos legislativos, com o intuito de garantir a acessibilidade e a efetividade da norma para os seus destinatários.

A proposição *sub examen* observa adequadamente, a meu ver, as regras previstas na norma federal citada.

2.3. MÉRITO DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA

A análise de mérito do projeto de lei escapa à competência deste Departamento Jurídico, uma vez que a avaliação sobre a justiça, conveniência e a adequação ao interesse público é prerrogativa dos Parlamentares Municipais. Cabe exclusivamente aos membros do Legislativo decidir se o conteúdo do projeto atende aos interesses coletivos e promove o bem comum, aspectos que transcendem a análise jurídica e envolvem juízos de valor e escolha política.

Portanto, em conformidade com o papel deste órgão consultivo, as manifestações devem limitar-se ao exame de aspectos jurídicos, sem emitir parecer conclusivo sobre questões de natureza técnica diversa, administrativa ou relativas à conveniência e oportunidade da proposição.

2.4. PARECER DAS COMISSÕES PERMANENTES

A ausência de parecer das comissões permanentes resulta em inconstitucionalidade formal.

É o que se extra da jurisprudência pátria:

TJPR

PRINCÍPIO DA PASSAGEM OBRIGATÓRIA PELAS COMISSÕES
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 2.676/2013 DE
IBIPORÃ. VÍCIO NO PROCESSO LEGISLATIVO.
INEXISTÊNCIA DE PARECER DAS COMISSÕES PERMANENTES. VIOLAÇÃO DO
DISPOSTO NO ARTIGO 62, § 2º, I, DA CONSTITUIÇÃO PARANAENSE.
PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.
INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA.
(TJ-PR - ADI: 12140946 PR 1214094-6)

Logo, para validade do presente processo legislativo deverão ser acostados os pareceres das Comissões Permanentes envolvidas com a temática objeto da proposição legislativa.

2.5. INSTRUÇÕES AO PLENÁRIO

Instrumento Normativo	Projeto de Lei ordinária
Quórum de votação	Maioria dos presentes
Turno de votação	Único
Interstício	Não
Modalidade de votação	Simbólica
Presidente	Para desempatar

3 | Conclusão

Assim analisado, concluo pela **CONSTITUCIONALIDADE**, LEGALIDADE e JURIDICIDADE da proposição legislativa *sub examen*.

Recomendo, por prudência institucional, que as comissões permanentes e, posteriormente, o Plenário, mantenham especial atenção ao acompanhamento da execução do objeto autorizado, inclusive quanto à correspondência entre o

financiamento contratado e a efetiva construção das unidades educacionais indicadas no processo.

É o parecer, smj..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).