



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA-GERAL

Processo Administrativo nº: 4647/2025.

Requerente: Poder Executivo

Assunto: Projeto de Lei nº 053/2025.

Parecer nº: 214/2025

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI. INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO. FINISA. QUÓRUM DE MAIORIA SIMPLES. LEGALIDADE. CONSTITUCIONALIDADE.

1. RELATÓRIO.

Trata-se de solicitação da Comissão de Finanças desta Casa de Leis para que esta Procuradoria se manifeste sobre a legalidade/constitucionalidade do Projeto de Lei nº 053/2025, de autoria do Senhor Prefeito, que autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito com instituições financeiras, com garantia da União, nos termos da legislação vigente, e dá outras providências. A presente proposição visa à viabilização da captação de recursos financeiros no valor de até R\$280.000.000,00 (duzentos e oitenta milhões de reais), destinados a investimentos prioritários essenciais para o desenvolvimento do Município, com ênfase em áreas estratégicas como infraestrutura, mobilidade urbana e aprimoramento dos serviços públicos essenciais à população.

É o breve relatório. Passamos à fundamentação.





2. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA E A NATUREZA DO PARECER.

A Lei Municipal nº 3.814/14, ao dispor sobre deveres e responsabilidades dos procuradores legislativos (art. 5º, § 2º, do art. 9º e do Anexo X), estabelece que é atribuição destes advogados públicos "emitir parecer nos projetos de lei do Executivo e de iniciativa do Legislativo", dentre outras.

No âmbito do processo legislativo, **os pareceres jurídicos elaborados pelos procuradores são meramente facultativos e não vinculantes, posto que os parlamentares – através das Comissões Temáticas e do Plenário – têm soberania para decidir colegiadamente sobre a constitucionalidade, legalidade e o mérito (oportunidade e conveniência) das proposições legislativas**, sem prejuízo do ulterior controle pelo Poder Judiciário.

A Procuradoria é órgão auxiliar do Poder Legislativo, responsável pela representação judicial e extrajudicial da Câmara Municipal de Aracruz, bem como pela função de assessoramento e consultoria jurídica.

Todavia, é imperioso ressaltar que os advogados públicos devem atuar com independência técnica e autonomia funcional, conforme dispõe o art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, § 1º e § 2º, e art. 32 do Estatuto da Advocacia (Lei nº 8.906/94).

Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

(...) O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar a 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]

No exercício do seu *mister*, cumpre aos procuradores públicos tão somente a análise da constitucionalidade, legalidade e a técnica legislativa das propostas, evitando-se manifestar-se sobre outras questões de ordem técnica (estranhas à sua especialidade) ou adentrar o mérito legislativo.

3. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

A competência legislativa dos municípios está prevista nos incisos I e II do art. 30 da Carta da República, *in verbis*:

Art. 30. COMPETE AOS MUNICÍPIOS:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

(...)

A competência para legislar sobre assuntos de interesse local é exclusiva do Município, de forma que qualquer norma federal ou estadual que trate de temas de relevância predominantemente local são inconstitucionais.

Por outro lado, no uso da competência suplementar, os municípios podem suprir as lacunas da legislação federal e estadual, regulamentando as respectivas matérias para ajustar a sua execução às peculiaridades locais. Entretanto, não podem contraditar a legislação federal e estadual existente, tampouco extrapolar sua competência para disciplinar apenas assuntos de interesse local.

Não há uma enumeração constitucional, expressa e taxativa, dos chamados assuntos de interesse local, de competência do ente municipal. Deverão eles ser identificados caso a caso, a partir da aplicação do *princípio da predominância do interesse*.

O princípio da predominância do interesse parte da premissa de que há assuntos que, por sua natureza, devem, essencialmente, ser tratados de maneira uniforme em todo o País e outros em que, no mais das vezes, é possível ou mesmo desejável a diversidade de regulação e atuação do Poder Público, ou em âmbito regional, ou em âmbito local.

Logo, se a matéria é de interesse predominantemente geral, a competência é outorgada à União. Aos estados são reservadas as matérias de interesse predominantemente regional. Cabe aos municípios a competência sobre as matérias de interesse predominantemente local.

Fixadas essas premissas, passo a análise da proposição em epígrafe.

Em suma, o Projeto de Lei nº 053/2025 autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito com instituições financeiras, com garantia da União, nos termos da legislação vigente. Inicialmente, é imperioso destacar que a possibilidade da contratação de empréstimos pelo Município decorre da sua autonomia administrativa,





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

financeira e orçamentária, nos termos do **art. 30, III da CF/88**, desde que observado o interesse público e social, as limitações constitucionais e as leis vigentes.

Lado outro, nos termos do art. 23 da Carta da República, é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal **e dos Municípios**: cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência (II); proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (VI); e promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (IX), sem prejuízo de outras competências relacionadas a assuntos de interesse local.

Além disso, nos termos do art. 30, compete aos Municípios manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental (VI); e, prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população (VII).

Isto posto, entendemos que a presente proposta está inserida na competência do Município, visto que dispõe sobre matéria de interesse local.

4. DA INICIATIVA LEGISLATIVA.

Em regra, a iniciativa legislativa é geral, competindo concorrentemente aos vereadores, às comissões, ao Prefeito e ao povo a proposição de normas jurídicas em âmbito municipal (emendas à Lei Orgânica e leis ordinárias).

Entretanto, a própria Constituição reserva a iniciativa de determinadas matérias ao chefe do Poder Executivo. Nesse sentido, dispõe o art. 61, § 1º da Carta da República:

Art. 61. (...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Territórios;

- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

O referido comando constitucional, que explicita as leis iniciativa privativa do Presidente da República, é de reprodução obrigatória (no que couber) em âmbito municipal em decorrência chamado *princípio da simetria*.

O princípio da simetria exige que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição, principalmente as relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

Destaque-se que nos termos da Constituição Federal (art. 63) e da Lei Orgânica Municipal (art. 31) é vedado o aumento de despesa nos projetos de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo e nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara Municipal, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º da CF e no art. 95, § 2º e 30 da LOM.

Posto isto, cumpre verificar se o proponente tem competência dar início ao processo legislativo no presente caso.

In casu, apesar de não se tratar de matéria incluída no rol taxativo das iniciativas privativas do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, da CF/88), entendo que a iniciativa privativa é do Prefeito Municipal por decorrência lógica do disposto no art. 165 da Constituição Federal.

Veja que, no julgamento da ADI nº 2.447/MG, o Supremo Tribunal Federal fixou sua jurisprudência no sentido de que a reserva de lei de iniciativa do Chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, *b*, da CF/88, somente se aplica aos territórios federais.





Todavia, como dito, no presente caso, entendo que a iniciativa privativa advém do disposto no art. 165 da Carta da República, *in verbis*:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

Trata-se, portanto, de matéria de iniciativa privativa do Prefeito Municipal.

5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

A Constituição Federal autoriza a realização de operações de crédito pelos Entes federados, estabelecendo limites e condições para o endividamento.

A contratação de operações de crédito por Municípios, incluindo suas autarquias e fundações públicas, subordina-se ainda às regras estabelecidas na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e nas resoluções do Senado Federal nº 40 e 41/2001.

Trata-se de procedimento complexo, que depende de prévia autorização legislativa e posterior análise do Ministério da Fazenda, que verificará se o pedido para realização de operação de crédito está fundamentado em parecer técnico e jurídico que demonstrem a relação de custo-benefício, o interesse econômico e social, a adequação dos limites e condições de contratação (art. 167, III, da CF/88), dentre outras condições previstas na LRF e nas resoluções do Senado.

Ademais, é preciso lembrar que as instituições financeiras que contratem operações de crédito com os Entes da Federação devem exigir comprovação de que a operação atende às condições e limites estabelecidos pela LRF, sob pena de nulidade (art. 33, § 1º, da LRF).

Assim, além da autorização legislativa específica, o Município interessado deverá apresentar ou comprovar, por exemplo:

- Parecer do órgão técnico, especificando a destinação dos recursos, a relação custo-benefício e o interesse econômico-social da operação;
- Parecer do órgão jurídico; informação sobre inclusão na LOA do exercício em curso (ou no PLOA, caso a liberação de recursos seja no exercício





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

subsequente), observância do inciso III do art. 167 da CF/1988 (Regra de Ouro) e o cumprimento dos demais limites e condições fixados pelo Senado e pela LRF.

- Outros documentos como, por exemplo, Certidão do Tribunal de Contas, comprovação de encaminhamento das contas ao Poder Executivo da União e do Estado, cadastro da dívida pública, etc.

No que se refere à **lei autorizadora**, esta deve conter, no mínimo:

- a indicação do agente financeiro;
- o valor a ser contratado;
- a indicação da destinação dos recursos, e
- a indicação de garantias ou contragarantias, conforme o caso.

Compulsando os autos, verifico que a indicação do valor a ser contratado e da destinação dos recursos foi realizada no artigo 1º do Projeto de Lei; e as garantias oferecidas pelo Município estão indicadas no artigo 2º da proposição, **não havendo, contudo, informações a respeito do(s) agente(s) financeiro(s).**

Ainda sobre as garantias, vinculadas na lei, devem ser suficientes para cobrir a amortização e demais encargos da operação. *In casu*, conforme reza o art. 2º da proposição, o Município optou por indicar como garantia "as receitas discriminadas no § 4º do art. 167 da Constituição Federal, no que couber, bem como outras garantias admitidas em direito".

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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

Posto isto, entendo que o projeto de lei em epígrafe está em conformidade com o ordenamento jurídico.





É imperioso ressaltar, todavia, que não obstante o controle realizado pelo Legislativo e pelo Ministério da Fazenda, **a responsabilidade pela operação de crédito é individual do gestor público, cuja decisão de contratar envolve não somente os aspectos formais, mas, sobretudo, uma ótica permanente voltada à responsabilidade na gestão fiscal.**

Afinal, a LRF pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange, dentre outros itens, à operação de crédito.

Por derradeiro, acentuo a necessidade de o Município cumprir as obrigações de transparência, que decorrem do Princípio da Publicidade (art. 37, da CF/88).

Nesse contexto, a LRF estabelece prazos para a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso ao público.

Desse modo, no que diz respeito ao aspecto material, não vislumbro incompatibilidade de conteúdo (substantiva) entre a proposta normativa e as regras/princípios estabelecidos na Constituição e as normas infraconstitucionais.

6. DO PROCEDIMENTO DE DELIBERAÇÃO.

O art. 59 da Carta da República estabelece que o processo legislativo compreende a elaboração de:

- I - emendas à Constituição;
- II - leis complementares;
- III - leis ordinárias;
- IV - leis delegadas;
- V - medidas provisórias;
- VI - decretos legislativos;
- VII - resoluções.

Lado outro, o art. 28 da Lei Orgânica do Município de Aracruz dispõe que o processo legislativo compreende a elaboração de:

- I- emendas à Lei Orgânica;





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

II - leis ordinárias;

III - decretos legislativos;

IV – resoluções;

V - leis complementares. (Redação acrescida pela Emenda à Lei Orgânica nº 26/2023)

A rigor, toda e qualquer matéria que seja proposta por lei deverá obedecer ao quórum de votação por maioria simples, salvo expressa ressalva constitucional, conforme reza o art. 47 da Carta da República, *in verbis*:

Art. 47. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros.

Dessa forma, somente as deliberações sobre leis complementares, rejeição de veto aposto a projeto de lei e a DELIBERAÇÃO de denúncia para cassação do mandato do Prefeito, Vice-Prefeito ou Vereador, estão sujeitas ao quórum de maioria absoluta, por determinação dos arts. 66, § 4º e 86 da Carta da República, além Lei Orgânica e do próprio Regimento Interno, por se tratar de matéria *interna corporis*.

Feito esse registro, cumpre lembrar que, conforme decidiu o STF, as normas que regem o processo legislativo são de reprodução obrigatória pelos Estados e Municípios (princípio da simetria), não podendo a Câmara Municipal por meio de ato normativo modificar o quórum para aprovação das leis ordinárias, afastando a regra do art. 47 da Constituição Federal:

Processo de reforma da Constituição estadual. Necessária observância dos requisitos estabelecidos na CF (art. 60, § 1º a § 5º). **Impossibilidade constitucional de o Estado-membro, em divergência com o modelo inscrito na Lei Fundamental da República, condicionar a reforma da Constituição estadual à aprovação da respectiva proposta por 4/5 da totalidade dos membros integrantes da assembleia legislativa.** Exigência que virtualmente esteriliza o exercício da função reformadora pelo Poder Legislativo local. A questão da autonomia dos Estados-membros (CF, art. 25). Subordinação jurídica do poder constituinte decorrente às limitações que o órgão investido de funções constituintes primárias ou originárias estabeleceu no texto da





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Constituição da República: (...). (ADI 486, rel. min. Celso de Mello, j. 3-4-1997, P, DJ 10-11-2006)

Dessa forma, entendemos que, por se tratar de projeto de lei ordinária, deve ser observado o quórum de **maioria simples** para aprovação, ou seja, maioria dos votos desde que presente a maioria absoluta dos vereadores.

7. DA TÉCNICA LEGISLATIVA

A Constituição Federal estabeleceu, no Parágrafo Único do art. 59, a necessidade da edição de lei complementar sobre a elaboração, a alteração, a redação e a consolidação das leis. A LC nº 95/98, atendeu essa determinação de estabelecer diretrizes para a organização do ordenamento jurídico. Analisando os autos, verifico que a proposição está em conformidade a referida norma.

8. CONCLUSÃO

Isto posto, considerando que o PLE 053/2025 não viola o ordenamento jurídico, **opinamos pela legalidade e constitucionalidade da proposição.**

Recomendamos a instrução do feito conforme salientado no item 5.

Salvo melhor juízo, é o parecer. À superior consideração.

Aracruz/ES, 13 de novembro de 2025.

Aline M. Gratz

Procuradora Geral – mat. 900288

OAB/ES 10.951



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 340030003500390032003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Aline Maria gratz** em 13/11/2025 16:10

Checksum: **33DA7D2D244FC5849F591AA9987BC00D6BA2A4E8FC2BE6E47FA73D37BCF8D52E**



Autenticar documento em <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 340030003500390032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.