



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA
CGC 03 892 042/0001-72
Procuradoria Jurídica Legislativa

Parecer Jurídico 104/2025
22 de novembro de 2.025

1

Ementa: PROJETO DE LEI. AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA PARA CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO. GARANTIA DA UNIÃO. DESTINAÇÃO A INVESTIMENTOS EM USINA FOTOVOLTAICA E AQUISIÇÃO DE BENS DE CAPITAL (MÁQUINAS PESADAS, CAMINHÕES E ÔNIBUS ESCOLARES). CONFORMIDADE COM A LEI ORGÂNICA MUNICIPAL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. PARECER PELA CONSTITUCIONALIDADE, LEGALIDADE E BOA TÉCNICA LEGISLATIVA.

1. RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica do Projeto de Lei nº 48, de 07 de novembro de 2025, de autoria do Poder Executivo Municipal de Querência - MT, que busca autorização legislativa para contratar operação de crédito junto ao Banco do Brasil S.A., com garantia da União, no valor de até R\$ 32.000.000,00 (trinta e dois milhões de reais).

Conforme o Art. 1º da proposição, os recursos provenientes dessa operação de crédito serão destinados a duas finalidades específicas: I - Implantação de usina fotovoltaica on-grid, incluindo projetos, laudos, aprovação perante a concessionária de energia, comissionamento, fornecimento e instalação de módulos, inversores, strings, cabos e demais miscelâneas necessárias ao pleno funcionamento do sistema. II - Aquisição de Máquinas pesadas, Caminhões e Ônibus Escolares, observada a legislação vigente, em especial as disposições da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

O Projeto de Lei é acompanhado da "Mensagem ao Legislativo - Justificativa do Projeto de Lei que Autoriza Operação de Crédito com o Banco do Brasil S.A.", a qual detalha os fundamentos e os impactos esperados da medida. A Justificativa ressalta que Querência-MT vive um ciclo de expansão demográfica, demandando investimentos estruturantes para sustentar o crescimento com eficiência, estabilidade de custos e previsibilidade fiscal, sendo os recursos aplicados exclusivamente em despesas de capital.

2. ANÁLISE DA TÉCNICA LEGISLATIVA

A proposição em análise foi apresentada pelo Prefeito Municipal, o que está em conformidade com o Art. 60 da Lei Orgânica do Município de Querência (LOMQ), que confere ao Chefe do Executivo a iniciativa de leis ordinárias.

RUA WERNER CARLOS GALLE, 265 SETOR C -
QUERÊNCIA MT



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA
CGC 03 892 042/0001-72
Procuradoria Jurídica Legislativa

Quanto à estrutura formal, o Projeto de Lei nº 48/2025 apresenta-se dividido em artigos, com parágrafos e incisos, seguindo a organização típica das normas jurídicas. A linguagem utilizada é formal e objetiva, buscando clareza e precisão na exposição do objeto, conforme preconizado pelo Art. 11 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

A ementa do Projeto de Lei ("Autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito com o BANCO DO BRASIL S.A., com garantia da União e dá outras providências") é concisa e reflete adequadamente o objeto da lei, em observância ao Art. 5º da Lei Complementar nº 95/98.

Um ponto a ser observado, sob a ótica da Lei Complementar nº 95/98 (Art. 9º, com redação dada pela LC nº 107/2001), é a cláusula de revogação genérica contida no Art. 6º do PL ("revogadas as disposições em contrário"). A técnica legislativa idealmente requer a enumeração expressa das leis ou disposições legais revogadas. Contudo, na prática legislativa municipal, cláusulas genéricas são frequentemente utilizadas e, por si só, não configuram vício insanável que impeça a tramitação da proposição, especialmente quando não há conflito direto com normas específicas.

Em suma, sob o aspecto da técnica legislativa, o Projeto de Lei nº 48/2025 atende aos requisitos formais e materiais essenciais para sua tramitação.

3. ANÁLISE JURÍDICA

A presente análise jurídica abordará a conformidade do Projeto de Lei nº 48/2025 com os preceitos constitucionais, legais e regimentais aplicáveis.

3.1. Competência Municipal

A Constituição Federal de 1988, em seu Art. 30, inciso I, confere aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local. A Lei Orgânica do Município de Querência, em seu Art. 55, inciso II, estabelece expressamente a competência da Câmara Municipal para "votar o plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operação de crédito, dívida pública".

A contratação de operações de crédito para financiar investimentos em infraestrutura e aquisição de bens de capital, como proposto, insere-se no âmbito do interesse local e da autonomia administrativa e financeira do Município, desde que observadas as normas gerais de direito financeiro e orçamentário. A necessidade de autorização legislativa para a operação de crédito, conforme buscada pelo presente PL, demonstra o respeito à repartição de competências entre os Poderes Executivo e Legislativo municipais.

3.2. Constitucionalidade

O Projeto de Lei busca autorização para uma operação de crédito com garantia da União. A Constituição Federal, em seu Art. 167, § 4º, estabelece a vedação de vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvando,

**RUA WERNER CARLOS GALLE, 265 SETOR C –
QUERÊNCIA MT**



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA
CGC 03 892 042/0001-72
Procuradoria Jurídica Legislativa

3

entre outras hipóteses, "a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita". Embora a operação em tela não seja de antecipação de receita, a jurisprudência e a doutrina têm interpretado essa ressalva de forma mais ampla, permitindo a vinculação de receitas como contragarantia para operações de crédito em geral, especialmente quando há garantia da União, desde que observados os limites e condições estabelecidos pelo Senado Federal.

O Art. 2º do PL autoriza o Poder Executivo a vincular, como contragarantia à garantia da União, "em caráter irrevogável e irretratável, modo 'pro solvendo', as receitas discriminadas no § 4º do art. 167 da Constituição Federal, no que couber, bem como outras garantias admitidas em direito". Esta previsão está em consonância com a exceção constitucional, permitindo que o Município ofereça suas receitas como contragarantia para obter a garantia da União, essencial para a viabilização da operação de crédito em condições mais favoráveis.

A Justificativa do PL reforça a natureza de capital dos investimentos, afirmando que os recursos serão utilizados para "finalidade exclusivamente de capital (vedado o uso para despesas correntes)". Esta é uma exigência fundamental da LRF e da própria Constituição Federal (Art. 167, III), que proíbe a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, salvo autorização específica para créditos suplementares ou especiais. A destinação dos recursos para implantação de usina fotovoltaica e aquisição de máquinas pesadas, caminhões e ônibus escolares claramente se enquadra como despesa de capital, afastando qualquer inconstitucionalidade por desvio de finalidade.

3.3. Legalidade

A operação de crédito proposta deve observar as normas da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) e as resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN).

- **Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):**

- **Autorização Legislativa:** O Art. 32, § 1º, inciso I, da LRF, exige "prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica". O presente Projeto de Lei cumpre exatamente essa exigência, sendo a "lei específica" que autoriza a operação.
- **Inclusão Orçamentária:** O Art. 3º do PL determina que "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". Esta previsão está em total conformidade com o Art. 32, § 1º, inciso II, da LRF.
- **Finalidade de Capital:** A Justificativa do PL é explícita ao afirmar que a operação "observa integralmente o disposto nos arts. 32 e 35 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que exigem a demonstração prévia da finalidade de capital, o registro orçamentário adequado da

RUA WERNER CARLOS GALLE, 265 SETOR C –
QUERÊNCIA MT



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA
CGC 03 892 042/0001-72
Procuradoria Jurídica Legislativa

entrada dos recursos como receita de operações de crédito sobretudo, a vedação absoluta de utilização desses valores para despesas correntes, reforçando a natureza exclusivamente investimental da medida". A destinação dos recursos para investimentos em usina fotovoltaica e aquisição de veículos e máquinas é, de fato, de capital, atendendo ao Art. 32, § 1º, inciso V, da LRF, que remete ao Art. 167, III, da CF/88.

4

- o **Contragarantia:** O Art. 2º do PL autoriza a vinculação de receitas como contragarantia à garantia da União. O Art. 40, § 1º, inciso II, da LRF, permite que a contragarantia exigida pela União a Estado ou Município "poderá consistir na vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas e provenientes de transferências constitucionais, com outorga de poderes ao garantidor para retê-las e empregar o respectivo valor na liquidação da dívida vencida". A redação do PL está em harmonia com essa previsão.
- o **Dotações Orçamentárias Futuras:** O Art. 4º do PL estabelece que "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 artigo primeiro". Esta é uma exigência da LRF para garantir a sustentabilidade da dívida.
- **Resolução CMN nº 4.995/2022:** A Justificativa menciona que a operação se enquadra formalmente nesta Resolução, que regulamenta contratações de crédito voltadas a investimentos em infraestrutura e aquisição de bens de capital pelos entes federativos. A observância desta resolução é crucial para a obtenção da garantia da União.

3.4. Fundamentação Jurisprudencial

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem sido rigorosa na aplicação dos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente no que tange à contratação de operações de crédito pelos entes federativos.

O STF, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.238, por exemplo, reconheceu a constitucionalidade de diversos dispositivos da LRF, reforçando a importância do equilíbrio fiscal e da transparência na gestão das finanças públicas. A Corte tem reiterado que as operações de crédito devem ser destinadas a investimentos e não a despesas correntes, e que a autorização legislativa é condição indispensável para sua validade.

A exigência de contragarantias para a obtenção de garantia da União, prevista no Art. 32, § 1º, inciso V, da LRF, e no Art. 167, § 4º, da CF/88, é um mecanismo de proteção do Tesouro Nacional e tem sido chancelada pelos tribunais superiores. A vinculação de receitas, nesses casos, é considerada uma exceção legítima à regra geral de desvinculação de receitas tributárias.



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA
CGC 03 892 042/0001-72
Procuradoria Jurídica Legislativa

A destinação dos recursos para investimentos em usina fotovoltaica e aquisição de bens de capital (máquinas e veículos) está em plena consonância com o entendimento jurisprudencial que veda o uso de operações de crédito para financiar despesas correntes, garantindo a natureza produtiva e duradoura do endividamento.

5

4. ANÁLISE DE IMPACTOS

4.1. Impactos Orçamentários e Financeiros: A Justificativa do Projeto de Lei detalha os benefícios financeiros esperados. A implantação da usina fotovoltaica on-grid visa a uma "economia estrutural de energia", com redução permanente das despesas de energia elétrica em todas as unidades administrativas e equipamentos públicos. Estima-se um "payback compatível com a depreciação regulatória e com a redução constante do custo operacional", além de baixa necessidade de manutenção. A aquisição de máquinas pesadas e caminhões é projetada para gerar "significativa redução dos custos hoje destinados à locação e à terceirização", transformando despesas operacionais (OPEX) em investimentos de capital (CAPEX), com ativos permanentes e menor custo total de propriedade. A aquisição de ônibus escolares modernos também promete "economia operacional expressiva" devido ao menor consumo de combustível e menor necessidade de manutenção corretiva, além de reduzir a dependência de fretamentos emergenciais. Em suma, o projeto prevê um retorno financeiro positivo a médio e longo prazo, liberando recursos para outras áreas essenciais do Município.

4.2. Impactos Administrativos: Os investimentos propostos visam modernizar a estrutura administrativa e operacional do Município. A usina fotovoltaica contribuirá para a autonomia energética e a gestão eficiente dos custos de energia. A renovação da frota de máquinas e caminhões aumentará a capacidade operacional para manutenção da malha viária e logística de serviços públicos. A aquisição de ônibus escolares melhorará a qualidade e a segurança do transporte estudantil.

4.3. Impactos Sociais: Os benefícios sociais são significativos. A usina fotovoltaica contribui para a sustentabilidade ambiental (ESG). A melhoria da frota de máquinas resultará em estradas rurais mais conservadas, beneficiando agricultores, transportadores e toda a cadeia econômica, além de reduzir o desgaste da frota escolar e da saúde. O transporte escolar mais seguro e pontual, com veículos acessíveis, promoverá a inclusão, influenciando positivamente os índices de frequência e combatendo a evasão escolar. Em geral, espera-se uma elevação da qualidade dos serviços prestados à população.

4.4. Conformidade com Metas Fiscais e Limites Legais: A Justificativa reitera o compromisso com a LRF, afirmando que a operação "assegura o atendimento às normas de planejamento e transparência fiscal, garantindo que a operação seja devidamente consignada no PPA, na LDO e na LOA, autorizando, quando necessário, a abertura de créditos adicionais para correta execução do

RUA WERNER CARLOS GALLE, 265 SETOR C –
QUERÊNCIA MT



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA
CGC 03 892 042/0001-72
Procuradoria Jurídica Legislativa

objeto". A natureza de capital dos investimentos é um ponto crucial para a conformidade com a LRF.

Calha mencionar que esta análise de impactos representa opinião técnica não vinculativa, baseada nas informações fornecidas na Justificativa do Projeto de Lei. A efetivação desses impactos dependerá da execução diligente e transparente dos projetos.

6

5. DOCUMENTOS NECESSÁRIOS

O Projeto de Lei nº 48/2025 é acompanhado da "Mensagem ao Legislativo - Justificativa do Projeto de Lei", que é um documento essencial e obrigatório para proposições dessa natureza.

Para a fase de autorização legislativa, a Justificativa apresenta os elementos necessários para a avaliação da conveniência e oportunidade da operação de crédito, bem como a conformidade com os requisitos legais e constitucionais.

Para a fase de execução da operação de crédito e dos investimentos, serão necessários outros documentos, como:

- **Estudos Técnicos e Projetos Executivos:** Para a usina fotovoltaica e as obras de engenharia relacionadas, a Justificativa menciona a necessidade de "projetos executivos, estudos, laudos técnicos, comissionamento". Estes são cruciais para a execução e devem ser elaborados e aprovados pelos órgãos competentes, conforme a Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos).
- **Impacto Orçamentário-Financeiro Detalhado:** Embora a Justificativa aborde os impactos, a LRF exige que as despesas obrigatórias de caráter continuado (como o serviço da dívida) sejam acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e demonstração da origem dos recursos para seu custeio (LRF, Art. 16 e 17). O Art. 4º do PL já prevê a consignação das dotações para amortizações e encargos.
- **Manifestação dos Órgãos Fazendários:** Para a contratação da operação de crédito e a obtenção da garantia da União, será indispensável a manifestação favorável dos órgãos fazendários e de controle do próprio Município, bem como a verificação do cumprimento dos limites e condições pelo Ministério da Fazenda (LRF, Art. 32).

6. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Diante da análise minuciosa do Projeto de Lei nº 48/2025 e de sua Justificativa, este parecer conclui pela **constitucionalidade, legalidade e boa técnica legislativa** da proposição.

O Projeto de Lei está em consonância com a competência municipal para legislar sobre operações de crédito, conforme a Lei Orgânica do Município de Querência. A destinação dos recursos para investimentos em usina fotovoltaica

RUA WERNER CARLOS GALLE, 265 SETOR C –
QUERÊNCIA MT



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA
CGC 03 892 042/0001-72
Procuradoria Jurídica Legislativa

e aquisição de bens de capital (máquinas pesadas, caminhões e ônibus escolares) atende ao requisito constitucional e da LRF de que as operações de crédito se destinem a despesas de capital, vedando o financiamento de despesas correntes. A previsão de contragarantia à garantia da União, mediante vinculação de receitas, encontra amparo na Constituição Federal e na LRF.

Os impactos esperados, conforme a Justificativa do Executivo, são positivos, visando à modernização da infraestrutura municipal, à redução de custos operacionais a longo prazo e à melhoria da qualidade dos serviços públicos essenciais, com benefícios sociais e ambientais para a população de Querência.

Recomenda-se, portanto, a regular tramitação do Projeto de Lei nº 48/2025 por esta Egrégia Câmara Municipal.

Contudo, é fundamental que, na fase de execução da operação de crédito e dos projetos a ela vinculados, o Poder Executivo mantenha o rigor na observância de todas as normas fiscais e orçamentárias, garantindo a transparência e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos, especialmente no que tange à consignação das dotações para o serviço da dívida e à efetiva destinação dos recursos para as finalidades de capital aprovadas.

Ressalta-se, por fim, que o presente parecer possui caráter meramente opinativo e consultivo, não possuindo força vinculativa.

É o parecer, s.m.j.

Kelly Cristina Rosa Machado de Aguiar
Procuradora Legislativa – OAB/MT 13449
Matrícula 39