



CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES FRANCISCO BELTRÃO - PARANÁ

COMISSÃO DE REDAÇÃO E JUSTIÇA

Ementa: Estudo e análise do **Projeto de Lei nº 06/2023**, de autoria dos Vereadores Cidão e Tiago Correa, que: “dispõe sobre a instrução de projeto de lei que visa a autorizar o Executivo a contratar operações de crédito”.

1. Estudo e Análise

Em síntese, o projeto de lei pretende normatizar – para além da legislação federal existente – as exigências a serem observadas pelo projeto do executivo que pretenda autorização da edilidade para formalizar operações de crédito, impondo a instrução do pedido com “especificação do objeto da obra ou do serviço ou dos bens a serem adquiridos”, “exposição de motivos”, “caso se trate de pedido referente a projeto para o qual exista autorização anterior, deve conter o relatório do contrato anterior, com nome do credor, objeto, valor, taxa de juros, cronograma e amortização”, “caso exista autorização anterior e a demanda não tenha sido executada, deverá detalhar as razões para nova contratação e a destinação do recurso da operação anterior”, “permite a reprogramação do cronograma de forma justificada” e “torna obrigatória a publicação no Portal de Transparência as operações contratadas com valor e quantidade de parcelas, valor e quantidade de parcelas pagas e situação contábil”.

Justificam a proposição com nobres razões de aumentar a transparência das operações de crédito realizadas pelo Município.

Submetida a análise desta comissão, fora solicitado parecer jurídico em que se opinou pela constitucionalidade do projeto, aduzindo que não há vício de proposição, pois a matéria não se enquadraria nas hipóteses do Art. 40, § 1.º da Lei Orgânica, refletindo o dever de fiscalização do Poder Legislativo, anexando fotocópia de semelhante norma da cidade de Belo Horizonte.

O primeiro ponto digno de nota é a independência desta comissão na análise da constitucionalidade do projeto, independentemente da existência de norma semelhante em outra municipalidade.



CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES FRANCISCO BELTRÃO - PARANÁ

O pacto federativo exige que cada parlamento local tenha sua independência resguardada, pois a análise depende de verificação do caso concreto e é certo que, até no próprio Poder Judiciário, muitas vezes Juízes, Desembargadores ou Ministro votam em sentidos diferentes nas mesmas questões. Isso reflete a independência de interpretação, intrínseca ao Estado Democrático de Direito.

O segundo ponto a ser questionado é a competência para legislar sobre normas para contratação de operação de crédito.

É certo que cabe ao Poder Legislativo fiscalizar os atos do Poder Executivo, respeitando a distribuição de competências outorgadas pelo constituinte originário na Carta de 1988.

Não se ignora também a competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e estadual no que couber.

Contudo, analisando detidamente a matéria, se está diante de uma regra de direito financeiro, os requisitos para obtenção de autorização para formalizar operação de crédito, portanto, é imprescindível que se observe a competência constitucional para a matéria¹:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

¹ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm/ Acesso em 31/03/2023.



CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES FRANCISCO BELTRÃO - PARANÁ

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Neste sentido cabe à União editar as normas gerais sobre direito financeiro (§ 1.º do supracitado artigo) e, aos estados-membros, a suplementação (§ 2.º do supracitado artigo).

E em cumprimento ao ditame constitucional, a União, no exercício de sua competência para editar normas gerais, criou a Lei Complementar n.º 101 de 2.000, Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual define operações de crédito em seu Art. 29 como “compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros (inciso III).

Vale lembrar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1.988, em seu Art. 167, inciso III dispõe sobre a vedação “*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*”.

Reforça a competência da União, o disposto na Lei Complementar n.º 101 de 2.000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) que trata das condicionantes e das vedações nas contratações de operação de crédito (Arts. 27, 32, 38, 39, além de estabelecer a competência do Senado Federal para fixar requisitos e condicionantes às aludidas operações.

Traz luz à matéria o disposto no Art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal²:

² Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm/ Acesso em 31/03/2023.



CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES FRANCISCO BELTRÃO - PARANÁ

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

I - sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas;

*II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, **operações de crédito**, dívida pública e emissões de curso forçado;*

Ou seja, há vício de competência na proposição, na medida em que os requisitos para contratação de operação de crédito tratam de Direito Financeiro, matéria de competência da União e, suplementarmente, dos Estados, não remanescendo espaço ao Município, ainda que pelo parlamento local, para tratar sobre o assunto.

O que cabe a esse sodalício é AUTORIZAR o Poder Executivo a contratar a operação e AUTORIZAR a abertura do crédito correspondente, não definir os critérios para busca desta autorização.

Por tais razões, forçoso reconhecer o vício de competência na proposição, de acordo com o Art. 24, I da Constituição Federal e Art. 48, II da Lei Complementar Federal n.º 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal.

Não fosse suficiente a delimitação de competência para dispor sobre a matéria, na medida em que compete à Câmara de Vereadores autorizar o Poder Executivo a contratar a operação, também se conclui que as regras propostas no projeto de lei do Legislativo extrapolam o Poder de Fiscalização, atribuído constitucionalmente a edilidade.

O princípio constitucional da reserva de administração limita a atuação legislativa em matérias sujeitas à competência administrativa do Poder Executivo. Trata-se de princípio que prestigia a separação dos poderes, com o que se impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias de competência executiva.

Portanto, são formalmente inconstitucionais as leis, de origem parlamentar, que dispõem sobre matéria afeta à organização e ao funcionamento da Administração Pública.



CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES FRANCISCO BELTRÃO - PARANÁ

A Lei Orgânica do Município de Francisco Beltrão estabelece em seu Art. 40³:

Art. 40 A iniciativa de projetos de lei compete ao Prefeito, aos Vereadores, às Comissões, à Mesa da Câmara e aos cidadãos, observando o disposto nesta lei.

§ 1º Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

(...).

*IV - **organização administrativa**, matéria orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;*

Havendo ciência, nesta altura, de que cabe à União dispor sobre os requisitos para contratação de operação de crédito, cabendo ao legislativo local autorizar ou não o Chefe do Executivo a assim proceder, se verifica que a proposição em análise cria “*super requisitos*”, ou seja, extrapola a prerrogativa de autorizar a contratação para impor ao Poder Executivo que observa regras não exigidas pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal para obtenção da chancela legislativa e contratação da operação, fato que, por mais virtuosa que seja a ideia, caracteriza indevida intromissão do Legislativo sobre a autonomia administrativa do Executivo, portanto, ofensa ao Princípio da Separação dos Poderes.

A justificativa de que se busca aumentar a transparência para o controle popular das operações de crédito contratadas pelo Município, na realidade camufla a intenção de legislar sobre requisitos para obtenção da autorização legislativa, o que ofende o texto constitucional e extrapola o permissivo para legislar sobre assuntos de interesse local e de suplementar a legislação federal.

Fiscalizar pressupõe a conferência, o acompanhamento, vigiar, segundo o Dicionário de Língua Portuguesa, “verificar se algo está ocorrendo como fora previsto”. Isso muito difere da “criação de requisitos para algo” e, portanto, neste ponto de localiza a extrapolação da competência legislativa, ou seja, o vício de iniciativa.

³ Disponível em <http://leismunicipa.is/tdsmi/> Acesso em 31/03/2023.



CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES FRANCISCO BELTRÃO - PARANÁ

Para ilustrar a compreensão do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, se transcreve ementa de acórdão relatado pelo Ministro Luiz Edson Fachin um pouco mais recente:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. **LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÕES E ESTABELECE OBRIGAÇÃO A ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE.** PRECEDENTES. AGRAVO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. Acórdão recorrido que se encontra em sintonia com a jurisprudência desta Corte no sentido de que ***padece de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, matéria da competência privativa do Chefe do Poder Executivo.*** 2. Agravo regimental a que se nega provimento (RE 653041 AgR, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Primeira Turma, julgado em 28/06/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-166 DIVULG 08-08-2016 PUBLIC 09-08-2016).

Segundo o Art. 61, § 1.º, inciso II, *b*, da Constituição Federal, é de iniciativa privativa do Presidente da República a lei que disponha, dentre outras matérias, sobre *organização administrativa*.

Pelo princípio da simetria, devem ser observadas, no âmbito estadual, distrital e municipal, as mesmas hipóteses de reserva de iniciativa legislativa previstas na Constituição Federal cometidas ao Presidente da República, para os demais chefes do Poder Executivo. Acerca do princípio da simetria se importa lição da doutrina constitucionalista⁴:

O art. 84 da Constituição Federal não traz preceitos estabelecidos diretos para Governadores e Prefeitos, mas as competências do Presidente da República que menciona podem ser classificadas como preceitos estabelecidos indiretos ou como preceitos extensíveis (normas de reprodução obrigatória que devem ser

⁴ FRANCISCO, José Carlos. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2.ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 1289.



CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES FRANCISCO BELTRÃO - PARANÁ

transportadas para o âmbito estadual, distrital e municipal pela simetria).

Sobre a divisão de competências e a não convalidação de lei inconstitucional que eventual deixe de ser rejeitada ou sancionada, ensinou o Professor Hely Lopes Meirelles⁵, nos seguintes termos:

“(se) a Câmara, desatendendo à privatividade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar leis sobre tais matérias, caberá ao Prefeito vetá-las, por inconstitucionais. Sancionadas e promulgadas que sejam, nem por isso se nos afigura que convalvesçam de vício inicial, porque o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais inerentes às suas funções, como não pode delegá-las aquiescer em que o Legislativo as exerça”.

Voto do Relator

Diante de tais razões, essa comissão reconhece o vício de iniciativa na proposição, por afronta ao Art. 40, § 1.º, IV da Lei Orgânica Municipal, ao princípio da Separação dos Poderes e Art. 60, § 1.º, II, *b*, da Constituição Federal, na medida em que caracterizada disposição sobre atribuições e estabelece obrigações ao Poder Executivo, além daqueles previstos na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal para a matéria.

Por fim, reputamos que mesmo cerca de ótimas intenções, na realidade a proposição, além dos vícios de competência e de iniciativa, ainda poderia se reconhecer como iatrogenia, pois todas as informações decorrentes de operações de crédito contratadas por qualquer ente federativo estão disponíveis no Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios no endereço eletrônico do Tesouro Nacional.

Por isso, na qualidade de relator, naquilo que me compete analisar, o qual não vislumbrou na propositura desta matéria, qualquer conflito aparente com a Constituição Federal ou legislação infraconstitucional, **NÃO SOU FAVORÁVEL** à aprovação da referida matéria.

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, São Paulo: Malheiros, 7.º ed. pp. 544-545.



**CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES
FRANCISCO BELTRÃO - PARANÁ**

Sala das Sessões da Câmara Municipal de Vereadores, 31 de março
de 2023.


JEAN EMILIANO
RELATOR



**CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES
FRANCISCO BELTRÃO - PARANÁ**

RESULTADO DA VOTAÇÃO DO RELÁTIO DO RELATOR

Parecer de admissibilidade da Comissão de Redação e Justiça

A Comissão de Redação e Justiça, em reunião no dia 31 de março de 2023, opinou unanimemente pela não constitucionalidade, juridicidade, do **Projeto de Lei do Legislativo nº 06 de 2023**.


RONALDO BIZOTTO
PRESIDENTE


JUNIOR NESI
SECRETÁRIO


JEAN EMILIANO
RELATOR