



PARECER PRÉVIO Nº 264/23

I. Relatório

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa Parlamentar, que determina que as Proposições que possuam como objetivo autorizar o Executivo Municipal a contratar operação de crédito para execução de obras, aquisição de quaisquer tipos de bens ou contratação de serviços, bem como para criar programas de concessão de crédito, devem ser instruídas com as informações que especifica.

Após apregoamento pela Mesa (0519574), vieram os autos para Parecer Prévio, na forma do artigo 102 do Regimento Interno da CMPA.

É o relatório.

II. Natureza jurídica do Parecer Prévio

O Parecer Prévio, previsto no artigo 102 do Regimento Interno da CMPA, consiste em ato meramente opinativo, não vinculante, que não se substitui às deliberações das Comissões e do Plenário desta Casa Legislativa.

Por sua vez, a manifestação nele contida se restringe a analisar, de forma preambular, os aspectos de natureza jurídica, não adentrando no mérito da proposição legislativa, juízo que compete exclusivamente aos componentes do Parlamento.

III. Análise jurídica

No âmbito da sua autonomia político-administrativa (art. 18, *caput*, da CF), ao ente local compete a gestão financeira e orçamentária dos recursos públicos municipais (art. 30, inc. III, da CF). Por sua vez, a Lei Orgânica do Município, em seu artigo 56, inciso II, prevê expressamente as operações de crédito dentre as competências do ente municipal em matéria orçamentária. Nesse passo, ao dispor sobre operações de crédito público realizadas pelo Município, a proposição se insere no âmbito da competência legislativa municipal (art. 30, inc. I, da CF).

Em relação ao aspecto subjetivo da proposição, cumpre esclarecer que é o Governo Municipal que detém competência exclusiva para, com autorização legal, contrair empréstimos (art. 94, inc. X, da LOM). No entanto, não há reserva de iniciativa para leis que regulem, em abstrato, operações de crédito. Com efeito, por força do princípio democrático (art. 1º, *caput* e parágrafo único, da CF), a iniciativa legislativa, regra geral, caracteriza-se pela legitimidade concorrente entre os atores do processo legislativo, de sorte que qualquer limitação à prerrogativa constitucional instauradora deve constar expressamente na Constituição Federal. E, na mesma toada, por configurarem exceção, as hipóteses de iniciativa reservada devem ser interpretadas restritivamente^[1]. Dessa forma, tendo em conta que a matéria *operações de crédito* não se encontra disposta expressamente no rol de iniciativa reservada do

Chefe do Poder Executivo (art. 61, §1º, da CF e, por simetria, art. 94, inc. VII, da LOM), reputa-se cabível a iniciativa Parlamentar.

Sob o aspecto material, porém, a questão ganha contornos de maior complexidade.

A *quaestio juris* se resume em saber se, afora as hipóteses de repartição vertical de competências, seria possível que uma lei pudesse limitar ou condicionar a edição de leis futuras. A dúvida surge exatamente porque não há hierarquia entre atos normativos primários, nem mesmo entre lei complementar e lei ordinária, como se sustentava outrora[2]. Por conta disso, parece-nos que a resposta estaria no estudo das antinomias jurídicas. No cenário específico da proposição, o conflito de normas se apresentaria da seguinte forma: norma anterior geral (regulação abstrata das operações de crédito) x norma posterior especial (autorização legislativa específica para cada operação de crédito). Tem-se, portanto, um conflito entre o critério cronológico e o critério da especialidade – o critério hierárquico não se aplica, como esposado acima. E, nessa hipótese, conforme leciona a doutrina[3], tem prevalência o critério da especialidade. Isso significa que cada lei autorizativa de operação de crédito, por se tratar de norma especial, poderia afastar a aplicação das disposições previstas na lei geral, mesmo sem revogá-las[4]. É o que nos parece sob a égide da teoria da norma jurídica.

De qualquer modo, é possível sustentar que a proposição teria fundamento no artigo 72, parágrafo único, da LOM[5], na medida em que estaria dispondo sobre a elaboração de atos normativos, assim como o faz a Lei Complementar n. 95/98. Para tal enquadramento, porém, é preciso que a presente proposição seja veiculada mediante lei complementar, nos termos do precitado dispositivo. E, ainda assim, por tudo quanto já foi dito, as suas disposições teriam apenas natureza recomendatória, despidas de caráter cogente. Pois bem.

Analisando as suas disposições *in concreto*, verifica-se que o artigo 2º, ao suprimir do Poder Executivo uma modalidade de garantia, contraria os ditames da Constituição Federal (art. 167, inc. IV, c/c art. 2º) e da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 40, §1º, inc. II, da LRF c/c art. 163, inc. III, da CF).

No mais, a proposição traduz uma preocupação elogiável com a transparência e a sustentabilidade do endividamento público. Sobre o tema, a título de contribuir com o debate, registra-se a manifestação 0479784, desta Procuradoria.

Por fim, em relação à forma objetiva, cumpre registrar que não há, sob o aspecto constitucional, orgânico e regimental, exigências especiais em relação à espécie normativa e o quórum de aprovação.

IV. Conclusão

ISSO POSTO, conclui-se que a proposição apresenta conformidade jurídica parcial.

É o parecer.

[1] Não é outro, aliás, o entendimento do Supremo Tribunal Federal: “A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca” (STF, Pleno, ADI-MC nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001).

[2] Nesse sentido a doutrina: “Não existe hierarquia entre as espécies normativas elencadas no art. 59 da Constituição Federal. Com exceção das Emendas, todas as demais espécies se situam no mesmo plano. A lei complementar não é superior à lei ordinária, nem esta é superior à lei delegada, e assim por diante. O que distingue uma espécie normativa da outra são certos aspectos na elaboração e o campo de atuação de cada uma delas” (BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1999).

[3] TARTUCE, Flávio. *Manual de Direito Civil*: volume único. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2015, p. 53.

[4] Decreto-Lei nº 4.657/42 (LINDB): Art. 2º [...] § 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.

[5] LOM: Art. 72. O Processo Legislativo compreende a elaboração de: [...] Parágrafo Único – Lei complementar disporá sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação dos atos normativos de que trata este artigo.



Documento assinado eletronicamente por **Renan Teixeira Sobreiro, Procurador(a)-Geral**, em 31/03/2023, às 15:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0530901** e o código CRC **4BF5E847**.