

# PARECER N° , DE 2021

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 614, de 2021, do Senador Lasier Martins, que *susta o art. 3º da Portaria nº 9.365, de 4 de agosto de 2021, do Ministério da Economia, que “estabelece processo de consulta pública para substituição da metodologia de análise de Capacidade de Pagamento da Portaria nº 501, de 23 de novembro de 2017, do extinto Ministério da Fazenda”*.

SF/21031.04730-00

Relator: Senador **OTTO ALENCAR**

## I – RELATÓRIO

É submetido ao exame deste Plenário o Projeto de Decreto Legislativo nº 614 de 2021, de autoria do Senador Lasier Martins, que susta o art. 3º da Portaria nº 9.365, de 4 de agosto de 2021, do Ministério da Economia.

A referida portaria trata da abertura de um processo de consulta pública, de forma a subsidiar a elaboração de nova metodologia de análise da capacidade de pagamento dos entes subnacionais, atualmente calculada com base nos critérios, procedimentos e definições contidas na Portaria nº 501, de 23 de novembro de 2017, do extinto Ministério da Fazenda.

Em seu art. 3º, estipula a Portaria nº 9.365, de 2021, que *“ficam suspensas as análises da capacidade de pagamento, bem como as concessões de garantias da União a operações de crédito de interesse de Estado, Distrito Federal ou Município”*.

Entende o Senador Lasier Martins que o Ministério da Economia, ao assim determinar, exorbitou de sua competência normativa e invadiu área de regulação privativa do Senado Federal.

Nos termos da Justificação do projeto, o autor argumenta que essa norma ministerial *“inibe o pleno exercício de competência constitucional privativamente atribuída ao Senado Federal, bem como apresenta clara ilegalidade, vícios nitidamente conflitantes com o ordenamento jurídico vigente sobre a matéria”*, impedindo, *‘na prática, a obtenção de financiamentos pelos estados e municípios, ferindo sua autonomia constitucionalmente garantida.’*

Não foram oferecidas emendas.

## II – ANÁLISE

A Constituição Federal estabelece em seu art. 49, inciso V, competência exclusiva ao Congresso Nacional para *sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa*.

Sobre esse dispositivo constitucional, parecem-nos oportunas as seguintes observações:

1) o embasamento para a sustação de atos normativos do Poder Executivo é de natureza essencialmente jurídico-constitucional. Há que se verificar da existência de competência regulamentadora conferida ao Poder Executivo pela Constituição Federal, por legislações específicas, ou a ele delegada pelo Legislativo; e

2) o mérito relativo à matéria objeto de regulamentação por parte do Poder Executivo, embora represente a motivação principal e primeira para as iniciativas de seus questionamentos, não constitui fundamentação suficiente às sustações previstas no art. 49, inciso V, da Constituição Federal;

Portanto, a pertinente análise e apreciação do Projeto de Decreto Legislativo nº 614, de 2021, requer fundamentação embasada exclusivamente em aspectos relacionados à existência ou não de competência regulamentadora do Executivo sobre a matéria, ou extração dos limites de delegação legislativa nessa área.

Conforme a doutrina jurídica, decretos, portarias e demais normas infralegais não se confundem com leis, pois não têm por função estabelecer, alterar e extinguir direito, que é elementar na lei, embora se

SF/21031.04730-00

exteriorize da mesma forma. Assim, não podem e não se prestam a ser instrumentos de regulação de matérias objeto de leis e, menos ainda, de dispositivo da Constituição Federal.

A propósito, onde se estabelecem, alteram ou extinguem direitos, não cabem regulamentos, e, se existem nesse sentido, há claro abuso de poder regulamentar, invasão da competência legislativa.

Assim sendo, não pode uma portaria, enquanto norma regulamentadora, criar direito ou obrigações novas, limitar ou ampliar direitos, deveres ou exceções, nem ordenar o que a lei não ordena, não podendo, portanto, ir além da edição de procedimentos que indiquem a maneira de ser observada a regra prevista em lei.

Fora desse contexto, extrapolando-o, a portaria, ou parte dela, não vale, pois invade competência legislativa. Nessa situação, cabe a iniciativa de edição de Decreto Legislativo que suste sua aplicação.

Esse é justamente o caso do Projeto de Decreto Legislativo nº 614, de 2021.

Sem dúvida, a Portaria nº 9.365, de 2021, que trata da abertura de consulta pública para elaboração de nova metodologia para apuração da capacidade de pagamento dos entes subnacionais com interesse em contratar operação de crédito com garantia da União, invade competência que, nos termos do art. 52, incisos V a IX, da Constituição Federal, é atribuída, de forma privativa, ao Senado Federal.

Na regulamentação desse preceito constitucional, o Senado Federal editou as Resoluções nºs 40 e 43, de 2001, onde estão definidos os principais aspectos relativos ao controle da dívida pública exercido pelo Senado Federal, bem como os condicionantes e as exigências a serem observados pelos estados e municípios para a contratação de operações de crédito e de garantia de seu interesse, e os ritos relativos à tramitação dos respectivos pedidos de autorização.

Para tanto, foram explicitados procedimentos e análises a serem efetuados pelo Ministério da Fazenda no “assessoramento” às deliberações do Senado Federal sobre essa matéria, particularmente quanto à verificação do cumprimento dos limites e demais condições relativas à realização de operações de crédito e concessão de garantia sujeitas à sua autorização específica, em consonância com o definido no art. 32 da Lei de

SF/21031.04730-00

Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000). Isso, sem invadir, como não poderia deixar de ser, espaço de regulação próprio do Poder Executivo.

Ressalte-se, porém, que não há, nas referidas normas senatoriais, previsão de suspensão de garantia por conta da revisão de metodologia de apuração, pelo Ministério da Economia, da situação financeira dos entes subnacionais, ainda que para fins de verificação do risco, para o Tesouro Nacional, advindo com a concessão de garantia da União. Tampouco há qualquer previsão de delegação de competência ao poder executivo para tais atos.

Note-se, ademais, como bem exposto pelo Senador Lasier Martins na justificação de seu projeto, “*a suspensão das análises e concessões de garantias da União fere direito assegurado aos entes federados que, nos termos definidos no art. 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar nº 101, de 2000, determina caber, ao Ministério da Economia, nessa matéria, tão somente a função de verificar o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, em especial aqueles fixados pelo Senado Federal. Isso, logicamente, em consonância com o referido dispositivo constitucional.*”

A extração do art. 3º da referida portaria estende-se além disso: conforme o disposto no inciso II do parágrafo único do art. 87 da Constituição Federal, a competência do Ministro de Estado circunscreve-se a *expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos*.

Portanto, a Portaria ME nº 9.365, de 4 de agosto de 2021, em seu art. 3º, extraí a mera operacionalização das determinações contidas nas referidas Resoluções nºs 40 e 43, ambas de 2001, e invade espaço de regulação privativo do Senado Federal.

### III – VOTO

Em face da observância dos preceitos expressos no inciso V do art. 49 da Constituição Federal, voto pela **aprovação** do Projeto de Decreto Legislativo nº 614, de 2021.

Sala das Sessões,

SF/21031.04730-00

, Presidente

, Relator