



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA

PARECER Nº _____/2025

SUBSTITUTIVO Nº 01/2025 AO PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 2692/2025
AUTORIA: COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E TRIBUTAÇÃO

PROPOSIÇÃO PRINCIPAL QUE VISA AUTORIZAR O PODER EXECUTIVO A CONTRATAR OPERAÇÃO DE CRÉDITO JUNTO A INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS NACIONAIS, COM A GARANTIA DA UNIÃO. SUBSTITUTIVO QUE INCORPORA A EMENDA Nº 01/2025 E DETERMINA QUE METADE DOS RECURSOS CAPTADOS DEVEM SER TRANSFERIDOS AOS MUNICÍPIOS. OBEDIÊNCIA AOS LIMITES DE EMENDA PARLAMENTAR EM MATÉRIAS SUJEITAS À INICIATIVA PRIVATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. PELA APROVAÇÃO DO SUBSTITUTIVO DESTE COLEGIADO E CONSEQUENTE PREJUDICIALIDADE DA PROPOSIÇÃO PRINCIPAL, DA EMENDA MODIFICATIVA Nº 01/2025, DE AUTORIA DO DEPUTADO EDSON VIEIRA E DO SUBSTITUTIVO Nº 01/2025 DE AUTORIA DA COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E TRIBUTAÇÃO, NOS TERMOS DO ART. 214, II E DO ART. 284, IV DO REGIMENTO INTERNO.

1. RELATÓRIO

Vem a esta Comissão de Constituição, Legislação e Justiça, para análise e emissão de parecer, o Substitutivo nº 01/2025, de autoria da Comissão de Finanças, Orçamento e Tributação (CFOT), ao Projeto de Lei Ordinária nº 2692/2025, de autoria da Governadora do Estado, que pretende autorizar o Poder Executivo a contratar operação de crédito junto a instituições financeira nacionais, com a garantia da União.

Em síntese, analisando-se as alterações introduzidas, percebe-se que o Substitutivo incorporou a Emenda Modificativa nº 01/2025, já aprovada por esta Comissão, bem como alterou o art. 1º do Projeto de Lei em epígrafe para determinar que metade dos recursos captados deverão ser distribuídos aos Municípios.

A proposição tramita em regime de urgência, nos termos do art. 21 da CE e do art. 253, I do RIALEPE.

É o Relatório.

2. PARECER DO RELATOR

A Proposição Acessória em análise vem arrimada no art. 235, *caput*, do Regimento Interno desta Casa, *in verbis*:



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA

Art. 235. Caberá aos Deputados, aos autores previstos em norma constitucional ou à **Comissão Parlamentar Permanente** a que a proposição legislativa for distribuída, a apresentação de emendas, subemendas e **substitutivos**.

O Substitutivo nº 01/2025, ora em análise, incorporou a Emenda Modificativa nº 01/2025, de autoria do Deputado Edson Vieira, já aprovada por esta Comissão no âmbito do Parecer CCLJ nº 5899/2025, bem como alterou o art. 1º do Projeto de Lei em epígrafe, para determinar que metade dos recursos captados deverão ser distribuídos aos Municípios.

Segundo consta no Parecer CFOT nº 5992/2025, o Substitutivo se faz necessário em virtude dos seguintes argumentos:

“[...] Por outro lado, partindo da premissa de que a operação de crédito é um importante meio de financiamento de políticas e de investimentos públicos, é imperioso reconhecer que os municípios merecem ser contemplados com esses novos recursos, tendo em vista que a redução de desigualdades inter-regionais é uma das funções do orçamento estadual, de acordo com o § 3º do art. 125 da Constituição pernambucana.

Nesse sentido, propõe-se a aprovação de um substitutivo, nos termos do art. 238 do Regimento Interno, agregando as inovações propostas pela Emenda Modificativa nº 1/2025 ao corpo do projeto, e garantindo, por meio de transferências, o acesso, por parte dos municípios, aos recursos captados na operação a ser autorizada. [...]”

Dessa forma, é de bom alvitre respeitar a especialidade da referida Comissão, quanto ao mérito das alterações promovidas atinentes à matéria. Em outras palavras, a esta Comissão compete apenas analisar a constitucionalidade, legalidade e juridicidade das matérias então introduzidas pela proposição acessória *sub examine*.

Nesse ponto, convém fazer uma digressão a respeito do instituto da Reserva da Administração e do Princípio da Separação dos Poderes, preconizados no art. 84, II, da Carta Magna - CF/88, e, por simetria, no art. 37, inciso II, da Carta Estadual – CE-PE/89, senão vejamos:

CF/88:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

CE-PE/89:

Art. 37. Compete privativamente ao Governador do Estado:

[...]

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

A Reserva da Administração, portanto, é um instituto do direito constitucional e administrativo, que envolve questões ligadas, principalmente, à separação de poderes (tendo por foco o Poder Executivo), com vistas, neste particular, a limitar a capacidade do Poder Legislativo de interferir em matérias que são da responsabilidade do Poder Executivo.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA

A reserva de iniciativa legislativa, prevista no art. 19, §1º da Constituição do Estado de Pernambuco (CE-PE/89) visa, exatamente, garantir a plena efetivação da Reserva da Administração, corolário do Princípio da Separação dos Poderes, na medida em que preserva o exame de discricionariedade e oportunidade, por parte do Poder Executivo, no que diz respeito à submissão de determinada matéria à deliberação do Poder Legislativo.

Por outro lado, uma vez exercida essa prerrogativa e iniciado o processo legislativo, abre-se ao Poder Legislativo o amplo poder de apresentar emendas, o qual esbarra, apenas, em duas limitações: a) a impossibilidade de o Parlamento veicular matérias diferentes das versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo (chamada de pertinência temática); e b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo implicarem em aumento de despesa pública (art. 19, § 3º da CE/89).

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

“Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. EMENDA CONSTITUCIONAL 11/2013 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. IMPOSSIBILIDADE DE EMENDA PARLAMENTAR QUE ALTERE REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM PROJETO DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. EC 41/2003. EFICÁCIA IMEDIATA DO TETO REMUNERATÓRIO. TEMAS 480 E 257 DA REPERCUSSÃO GERAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL RECONHECIDA. PROCEDÊNCIA. 1. **A jurisprudência desta CORTE assegura a possibilidade de os parlamentares apresentarem emendas a projetos de lei de iniciativa exclusiva de outro Poder, desde que delas não resulte “aumento de despesa pública, observada ainda a pertinência temática, a harmonia e a simetria à proposta inicial”** (ADI 2.350, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, DJ de 30/4/2004). 2. Emenda parlamentar apresentada extrapolou o domínio temático da proposição original apresentada pelo Poder Executivo. A questão tratada na proposta original enviada à Assembleia local tinha como escopo adequar o teto remuneratório dos servidores públicos estaduais ao modelo estabelecido pela Constituição Federal, matéria essa que, conforme o art. 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal, seria da iniciativa privativa da Chefe do Poder Executivo. 3. Possui eficácia imediata a redação do art. 37, XI, da Constituição Federal, inclusive para período anterior à promulgação da EC 41/2003. Entendimento firmado em sede de repercussão geral. Temas 480 e 257. 4. Medida Cautelar confirmada e Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. (STF, ADI 5087, Tribunal Pleno, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, julgamento: 19/12/2019, publicação: 21/09/2020)

Ementa: Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Processo Legislativo. Lei de Iniciativa Reservada ao Poder Executivo. Emenda Parlamentar sem Estreita Relação de Pertinência com o Objeto do Projeto Encaminhado pelo Executivo. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade. Precedentes. 1. **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, desde que não ocorra aumento de despesa e haja estreita pertinência das emendas com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo, mesmo que digam respeito à mesma matéria.**



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA

Nesse sentido: ADI 546, Rel. Min. Moreira Alves, j. em 11.3.1999, DJ de 14.4.2000; ADI 973-MC, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 17.12.1993, DJ 19.12.2006; ADI 2.305, Rel. Min. Cezar Peluso, j. em 30.06.2011, DJ 05.08.2011; e ADI 1.333, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 29.10.2014, DJE 18.11.2014. 2. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente. (STF, ADI 3655, Tribunal Pleno, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Julgamento: 03/03/2016, Publicação: 15/04/2016)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI GAÚCHA N. 11.639/2001. CADASTRO DE CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. CRIAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS QUE DEVEM SER OBSERVADOS PELO PODER EXECUTIVO NA CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS. EMENDAS PARLAMENTARES EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. 1. **As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas.** 2. As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no Cadastro de Contratações Temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do Governador do Estado. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (STF, ADI 2.583, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento: 1º-8-2011, P, DJE de 26-8-2011)

Saliente-se que a exigência de haver pertinência temática entre as emendas parlamentares e os respectivos projetos destina-se, exatamente, a assegurar o respeito à Reserva de Administração e ao Princípio da Separação dos Poderes.

Com efeito, se a emenda veicular tema estranho ao tratado na Proposição Principal, estará afrontado a iniciativa legislativa privativa do Poder Executivo, que deu início ao processo para tratar de matéria diversa.

Feitas tais considerações, analisando-se o Substitutivo nº 01/2025, apresentado pela Comissão de Finanças, Orçamento e Tributação, percebe-se, claramente, que ambos os requisitos para a validade das alterações propostas encontram-se atendidos, quais sejam: (i) pertinência temática e (ii) ausência de aumento de despesa.

De fato, quanto à pertinência temática, as alterações então propostas guardam íntima relação com a Proposição Principal, na medida em que igualmente disciplinam normas atinentes à operação de crédito almejada, cuja competência autorizativa incumbe a este Poder Legislativo, nos termos do art. 15, II, CE-PE/89, *in verbis*:

Art. 15. **Cabe à Assembleia Legislativa**, com a sanção do Governador, legislar sobre as matérias de competência do Estado, e especialmente:
[...]

II - a dívida pública estadual e **autorização de abertura de operações de crédito**;



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA

Dessa forma, não havendo no Projeto ou na Emenda qualquer óbice de ordem jurídica, não há outro entendimento a ser exarado por esta Comissão que não seja a declaração de constitucionalidade da proposição acessória *sub examine*.

No entanto, para melhor atendimento aos fins da proposição, adequado promover alguns ajustes pontuais na proposição, de forma a tornar exequíveis as inovações legislativas então propostas.

Assim sendo, com o fim de realizar as modificações *supra*, bem como adequando-se a proposição *sub examine* às prescrições da Lei Complementar Estadual nº 171/2011, apresenta-se Substitutivo nos seguintes termos:

SUBSTITUTIVO Nº /2025
AO PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 2692/2025

Altera integralmente a redação do Projeto de Lei Ordinária nº 2692/2025.

Artigo único. O Projeto de Lei Ordinária nº 2692/2025 passa a tramitar com a seguinte redação:

“Autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito junto a instituições financeiras nacionais com a garantia da União, nos termos que especifica.

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a contratar operação de crédito interna, com garantia da União, até o valor de R\$ 1.513.205.279,42 (um bilhão, quinhentos e treze milhões, duzentos e cinco mil, duzentos e setenta e nove reais e quarenta e dois centavos), no âmbito do Programa de Desenvolvimento Multissetorial, sendo pelo menos metade dos recursos captados destinados a projetos executados diretamente pelos municípios pernambucanos.

Parágrafo único. A contratação da operação de crédito autorizada pelo *caput* deverá observar a legislação vigente, em especial os termos da Resolução CMN nº 4.995, de 24 de março de 2022 e as disposições da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

Art. 2º Os recursos decorrentes das operações de que trata esta Lei deverão ser aplicados exclusivamente em:

I - aquisição de bens, execução de obras, aquisição de equipamentos e contratação de serviços de infraestrutura, abrangendo os setores hídrico, urbano e rural;

II - expansão e recuperação da malha viária;

III - equipagem de unidades de saúde, segurança pública e educação; e

IV - redução das desigualdades sociais e regionais.

Parágrafo único. A relação detalhada das ações orçamentárias a serem executadas com os recursos provenientes da operação de crédito autorizada por esta Lei, obedecidas as áreas de aplicação listadas no *caput*, deverá ser previamente comunicada ao Poder Legislativo.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA

Art. 3º A execução de projetos pelos municípios de que trata o art. 1º deverá ser viabilizada mediante transferências voluntárias, formalizadas por meio de convênio ou instrumento congênere, observadas as disposições legais aplicáveis.

Parágrafo único. Todos os municípios pernambucanos deverão ser considerados elegíveis ao recebimento dos recursos referidos no *caput*, cuja distribuição observará cronograma e critérios equitativos definidos em regulamento, com vistas à redução das desigualdades regionais e à promoção do desenvolvimento local.

Art. 4º Fica o Poder Executivo autorizado a vincular, como contragarantia à garantia da União, à operação de crédito de que trata esta Lei, em caráter irrevogável e irretratável, a modo “pro solvendo”, as receitas discriminadas no § 4º do art. 167 da Constituição Federal, no que couber, bem como outras garantias admitidas em direito.

Art. 5º 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 inciso II do § 1º do art. 32, da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

Parágrafo único. A abertura de créditos adicionais de que trata o *caput* fica condicionada à autorização prevista em lei específica, não se aplicando a autorização de que trata o §4º do art. 123 da Constituição do Estado de Pernambuco.

Art. 6º Os orçamentos ou os créditos adicionais deverão consignar as dotações necessárias às amortizações e aos pagamentos dos encargos anuais, relativos aos contratos de financiamento a que se refere o art. 1º.

Art. 7º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos adicionais destinados a fazer face aos pagamentos de encargos e serviços da dívida, decorrentes exclusivamente da operação de crédito ora autorizada.

Art. 8º O Poder Executivo deverá disponibilizar, em área específica, de forma clara, acessível e atualizada, no Portal da Transparência de Pernambuco, informações detalhadas acerca de toda operação de crédito que vier a ser efetivamente contratada com base nesta lei, incluindo, no mínimo:

I - o valor integral do empréstimo contratado, a instituição financeira credora e todas as condições pactuadas, especialmente taxas de juros, prazos de carência e amortização, garantias prestadas e forma de pagamento;

II - a destinação dos recursos por programa, ação e projeto ou obra, com indicação da unidade gestora responsável e, quando for o caso, do município recebedor de recursos, com atualização periódica da execução financeira; e

III - o demonstrativo atualizado das amortizações, dos encargos e do saldo devedor da operação de crédito.

Parágrafo único. Sem prejuízo do disposto no *caput*, o Poder Executivo deverá encaminhar à Assembleia Legislativa relatório quadrimestral contendo a execução orçamentária e financeira detalhada das despesas vinculadas à operação de crédito autorizada por esta Lei.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA

Art. 9º O Poder Executivo regulamentará, no que couber, os procedimentos necessários ao fiel cumprimento do disposto nesta Lei.

Art. 10. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Feitas essas considerações, o parecer do Relator é pela **aprovação** do Substitutivo apresentado acima e consequente prejudicialidade da Proposição Principal, da Emenda Modificativa nº 01/2025, de autoria do Deputado Edson Vieira, e do Substitutivo nº 01/2025 de autoria da Comissão de Finanças, Orçamento e Tributação, caso aprovado em Plenário.

3. CONCLUSÃO DA COMISSÃO

Diante do exposto, tendo em vista as considerações expendidas pelo Relator, opinamos:

- a) pela **aprovação** do Substitutivo proposto; e
- b) uma vez aprovado em Plenário o Substitutivo deste Colegiado, seja declarada prejudicada a Proposição Principal, a Emenda Modificativa nº 01/2025, de autoria do Deputado Edson Vieira e o Substitutivo nº 01/2025, de autoria da Comissão de Finanças, Orçamento e Tributação, nos termos do art. 214,II e do art. 284, IV do Regimento Interno desta Casa.

Sala de Reuniões da Comissão, em

DEPUTADO CORONEL ALBERTO FEITOSA

PRESIDENTE

DEPUTADO EDSON VIEIRA

VICE-PRESIDENTE

DEPUTADO ANTÔNIO MORAES

DEPUTADA DÉBORA ALMEIDA

DEPUTADO DIOGO MORAES

DEPUTADO JOÃO PAULO

DEPUTADO SILENO GUEDES

DEPUTADO WALDEMAR BORGES



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA

DEPUTADO WANDERSON
FLORÊNCIO

SUPLENTES

DEPUTADO CAYO ALBINO

DEPUTADO DELEGADA GLEIDE
ÂNGELO

DEPUTADO FABRIZIO FERRAZ

DEPUTADO HENRIQUE QUEIROZ
FILHO

DEPUTADO JOÃOZINHO TENÓRIO

DEPUTADO JOAQUIM LIRA

DEPUTADO JUNIOR MATUTO

DEPUTADO RENATO ANTUNES

DEPUTADO ROMERO ALBUQUERQUE