



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER Nº S/N CJLEG
OFÍCIO GP nº 064/2018
MENSAGEM JUSTIFICATIVA Nº 004/2018
PROJETO DE LEI nº 7729 de 2018

EMENTA: CONSULTA ACERCA DO PROJETO DE LEI QUE TRATA DO PLANO DE CUSTEIO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE CARUARU – CARUARUPREV.

1 – RELATÓRIO

Trata-se de PARECER JURÍDICO apresentado as Comissões de **Redação e Leis e Finanças**, o projeto de lei trata sobre o plano de custeio– CARUARUPREV.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante à lei de Responsabilidade Fiscal por parte do Poder Executivo. Ademais, considera o fato da competência específica do Poder Executivo Municipal em legislar sobre matéria de conteúdo financeiro.

O Poder Executivo justifica a necessidade de submeter do projeto de lei à apreciação da Casa Legislativa, em regime de urgência, com fundamento no art. 40 da Lei Orgânica Municipal c/c o art. 134 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru. O Executivo ainda indica a necessidade de aportes suplementares no plano de custeio do Regime Próprio de Previdência Social do Município de Caruaru – CARUARUPREV. A consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do projeto de lei proposto pelo Poder Executivo Municipal. A análise ser realizada com observância aos preceitos constitucionais, do Regimento Interno e da Lei Orgânica do Município.

Segundo mensagem anexa ao presente projeto trata-se de um plano de custeio, com efeito retroativos para 2017, estabelecendo-se aportes suplementares, conforme consta no projeto de lei.

É o relatório.

Passo a opinar.

II – DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões especializadas, porquanto **estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.**

Dessa forma, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa.** De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa, dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos:

Art. 273 – A Consultoria Jurídica Legislativa acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.

Art. 274 – **As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa,** que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, **será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.**

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada, ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é **estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas especializadas, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos**. E são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

III – ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, INICIATIVA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente pela sua autora, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional. Observa-se que autora articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local. Os artigos 36 e 96 da Lei Orgânica Municipal atribuem ao prefeito a iniciativa exclusiva de projetos de lei que tratem de matéria orçamentária. Desta forma, estão corretas a competência e iniciativa do projeto de lei.

Nesses termos, ficou estabelecido pelo legislador municipal na Lei Orgânica do Município de Caruaru, vejamos:

Art. 36 - **São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo** as leis que disponham sobre: (...) VI - **Matéria financeira de qualquer natureza**, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos.

Desta forma, não resta outro reconhecimento senão a indicação de matéria de competência exclusiva do Poder Executivo municipal.

IV- DO QUORUM DE APROVAÇÃO

Quando observado os dois binômios, quais sejam, competência exclusiva do Poder Executivo, mais o fato de ser matéria de cunho financeiro, o quórum qualificado para aprovação deve ser observado. Com esse contexto material e processual legislativo, deve-se entender pela necessidade do quórum de 2/3 (dois terços) dos edis para a aprovação do texto. Assim, a Lei Orgânica Municipal:

Art. 36 - **São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo** as leis que disponham sobre: (...) VI - **Matéria financeira de qualquer natureza**, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos. (...) § 2º - **As leis de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, que envolvam matéria financeira de qualquer natureza**, assim como alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso e concessão de serviços públicos exigem, **para a sua aprovação, o voto favorável de dois terços (2/3) dos membros da Câmara.**

V – DO MÉRITO

Primeiramente, é importante observar que o Projeto de Lei sob análise não contém qualquer vício de ordem formal, seja de iniciativa ou procedimental, uma vez que a Lei Orgânica do Município admite que a iniciativa das leis cabe também a Prefeita, bem como estabelece a competência material.

O presente projeto de lei veio acompanhado (em anexo) de impacto financeiro, e demais documentos previstos na lei de responsabilidade fiscal.

A insuficiência financeira do Regime de Previdência traduz situação passível de ser encontrada no Plano Financeiro de custeio previdenciário, na medida em que este é um dos Planos de Custeio Previdenciário segurados voltados à equacionar o déficit atuarial do

CARUARUPREV, sob regime financeiro de repartição simples, isto é, sem propósito de acumulação de recursos.

Cumprе salientar que os bens e recursos públicos são regidos pelo princípio da indisponibilidade, o que significa que, servindo a toda coletividade, não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, revestindo-se da característica de imprópriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los.

O administrador público, portanto, não tem liberdade para dispor, livremente, do patrimônio da administração, eis que é mero gestor da coisa pública, **necessitando de autorização legislativa especial para os atos de disposição, o que decorre também do princípio da legalidade, expressamente previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal**, o qual impõe ao gestor público agir apenas como determinado na lei. Assim, as pessoas jurídicas de direito público, e nisso se enquadra o município de Caruaru e o CARUARUPREV, não podem celebrar transação, de custeio bem como seu plano, e mesmo com fundo municipal, salvo quando há autorização legislativa especial.

A esse respeito, o saudoso administrativista HELY LOPES MEIRELLES, na sua obra Direito Municipal Brasileiro, editora Malheiros, 10ª edição, 1998, p. 555, escreveu:

“Ainda aqui cumpre observar que, para desistir da ação ou da instância, bem como para transigir e firmar compromisso em juízo, se torna necessário autorização legislativa ao prefeito se tais atos importarem renúncia de direitos, alienação de bens ou **assunção de obrigações extraordinárias** para o Município. Não se pode perder de vista que o prefeito só tem, ordinariamente, poderes de administração, e como tal lhe falece a faculdade de dispor do patrimônio municipal sem autorização legislativa especial.” (grifo nosso)

Claro que a indisponibilidade dos bens públicos pode até mesmo ser relevada em situações excepcionais, mas desde que, em um juízo de razoabilidade, se considere que o ato praticado pelo Administrador é aquele que, por excelência, melhor atendeu aos interesses públicos. Esse também é o entendimento do Excelso Supremo Tribunal Federal:

“PODER PÚBLICO. TRANSAÇÃO. VALIDADE. Em regra, os bens e o interesse público são indisponíveis, porque pertencem à coletividade. É, por isso, o Administrador, mero gestor da coisa pública, não tem disponibilidade sobre os interesses confiados à sua guarda e realização. Todavia, há casos em que o princípio da indisponibilidade do interesse público deve ser atenuado, mormente quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à ultimação deste interesse. Assim, tendo o acórdão recorrido concluído pela não onerosidade do acordo celebrado, decidir de forma diversa implicaria o reexame da matéria fático-probatória, o que é vedado nesta instância recursal (Súm. 279/STF). Recurso extraordinário não conhecido.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 1. Turma. Recurso Extraordinário. Relator: Ministra Ellen Gracie. Fonte: DJU, 21-06-2002, p. 118).

A iniciativa, portanto, para propositura do projeto de lei, bem como a necessidade do Poder Legislativo autorizá-lo, conferem o expediente correto e demonstra o interesse público da transação extrajudicial.

V – CONCLUSÃO

Neste sentido, por tudo quanto exposto, opina pela **LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO DE LEI nº 7729 de 2018.**

Ainda, cabe explicitar que o presente parecer também não vincula as comissões permanentes, nem tão pouco reflete o pensamento dos edis, que deverão apreciar o presente Projeto de Lei.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 02 de março de 2018.

ANDERSON MELO |Mat. 740-1|



Analista Legislativo Esp. Direito.

De acordo

JOÃO AMÉRICO RODRIGUES DE FREITAS
| Consultor Jurídico Geral |