



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 3053/2021

DATA ENTRADA: 15/07/2021.

PROJETO DE LEI Nº 9.021 de 2021

Ementa: Autoriza o Poder Executivo a propor o procedimento de leilão reverso, realizado por meio de oferta pública de recursos e de proposta apresentada pelo credor, e fazer o uso de compensação entre os créditos inscritos em dívida ativa pelo Município de Caruaru e os restos a pagar processados e assim reconhecidos pela Administração Direta e Indireta, relacionados aos exercícios de 2016 a 2020.

1. RELATÓRIO

Cuida-se de parecer formulado nos termos regimentais do Poder Legislativo Municipal de Caruaru, sobre o projeto de lei que autoriza o Poder Executivo a propor o procedimento de leilão reverso, realizado por meio de oferta pública de recursos e de proposta apresentada pelo credor, e fazer o uso de compensação entre os créditos inscritos em dívida ativa pelo Município de Caruaru e os restos a pagar processados e assim reconhecidos pela Administração Direta e Indireta, relacionados aos exercícios de 2016 a 2020.

A consulta tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei complementar, assim como sua viabilidade jurídica. Ademais, considera-se de início a competência específica do Poder Executivo Municipal em legislar sobre matéria de conteúdo referente ao tema.

Em mensagem escrita, esclarece a Digníssima autora, entre outros argumentos, que o presente Projeto de Lei “autoriza o Poder Executivo a propor o procedimento de leilão reverso,



realizado por meio de oferta pública de recursos e de proposta apresentada pelo credor, e fazer o uso de compensação entre os créditos inscritos em dívida ativa pelo Município de Caruaru e os restos a pagar processados e assim reconhecidos pela Administração Direta e Indireta, relacionados aos exercícios de 2016 a 2020”.

Dessa forma, considerando-se o cenário macroeconômico desfavorável no Brasil e no exterior, os quais indicam a necessidade de ajustes fiscais a serem realizados por todos os entes da federação, a aprovação desta proposição afigura-se indispensável para garantir a adequada gestão fiscal do Município de Caruaru.

O projeto de lei traz ainda as seguintes características:

- a) Ofício ao Presidente da presente Casa Legislativa
- b) Mensagem de Justificativa.

É o relatório.

Passo a opinar.

2. 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 permanentes, 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 ser utilizada 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 desta Casa Legislativa, dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão veja-se:



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 ressalta-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 permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.

Desta feita, 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.

Caso haja discordância com os termos do parecer hora apresentado, não representará máculas ao trâmite do processo legislativo, não havendo submissão ao parecer, ou tampouco como dito alhures, vinculação a análise jurídica, aqui expressada, as Verdadeiras Autoridades, os Vereadores, podem naturalmente discordar do presente parecer jurídico que como dito possui natureza opinativa, não obrigando as autoridades a acatar as conclusões postas; e se discordarem, poderão adotar decisão diversa

Sobre o tema assim decidiu o Supremo Tribunal Federal:



CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. I. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) QUANDO A MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO CONSULTIVO; (ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídica deixa de ser meramente opinativa e administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir. Mandado de segurança deferido. DATA DE PUBLICAÇÃO DJE 01/02/2008.

3. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

Nos termos do art. 115 do Regimento Interno, as deliberações da Câmara serão tomadas por maioria absoluta, que corresponde à metade mais um de todos os seus integrantes, nas seguintes hipóteses:

- Alteração deste Regimento;
- Denominação de ruas e logradouros públicos;
- Veto aposto pelo Prefeito e referendo a decisões do Tribunal de Contas de que resulte imputação de débito.

Por maioria de dois terços de seus membros a Câmara deliberará sobre:

- As leis complementares referidas no parágrafo único, do artigo 35 da Lei Orgânica do Município;
- **As leis que envolvam matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis e concessão de direito de uso e de serviços públicos;**
- Autorização para o Município subscrever ou adquirir ações, realizar aumentos de capital de empresa de economia mista ou de empresa pública, bem como, dispor, a qualquer título, no todo ou em parte, de ações ou capital que tenha subscrito, adquirido, realizado ou aumentado; julgamento do Prefeito por infrações político-administrativas;
- Cassação de mandato e destituição de membro da Comissão Executiva.



Por fim, por maioria simples, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião, a Câmara deliberará sobre todas as matérias, exceto aquelas que são referidas acima.

Portanto, considerando que a presente proposta se refere à matéria **financeira**, hipótese do §3º, alínea b, do art. 115 do Regimento Interno, a propositura será discutida por maioria de dois terços.

4. MÉRITO

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por 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 a 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 assuntos de interesse local. No que diz respeito à legitimidade para propositura do projeto de lei, o projeto de lei é de iniciativa exclusiva do Executivo a teor do que dispõe o art. 61, § 1º, inciso II, alínea e da Constituição Federal.

Acerca do assunto, ensina o insigne Mestre HELY LOPES MEIRELES:

—Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio de projeto à câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da administração pública municipal a criação de cargos, funções e empregos públicos na administração direta ou autárquica; fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais.

Nesse mesmo sentido, tem-se dicção na Lei Orgânica do Município e do Regimento Interno desta Casa Legislativa, acerca da competência da Chefe do Executivo para propor matérias financeiras de qualquer natureza, nos seguintes termos:



LOM:

Art. 36 - São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos, na administração direta, fundações, autarquias e empresas públicas mantidas pelo Município;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estrutura e atribuições de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

IV - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;

V - fixação ou aumento de remuneração de seus servidores, respeitado, em todos os seus termos, o princípio da isonomia de vencimentos previsto na Constituição Federal.

VI – **Matéria financeira de qualquer natureza**, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos. ([Emenda Organizacional nº 09/2003](#))

RI:

Art. 131 – É da competência exclusiva do Prefeito a iniciativa das leis que:

I – disponham sobre matéria financeira, tributária, orçamentária e plano plurianual, assim como as que versem sobre alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos;

II – criem, transformem ou extingam cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, fundações, autarquias e empresas públicas mantidas pelo Poder Executivo;

III – disponham sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV – tratem de criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da administração pública.

V – fixem ou aumentem remuneração dos servidores do Poder Executivo, respeitado o princípio da isonomia.

Desta forma, não pairam dúvidas de que o Poder Executivo age dentro de sua competência constitucional ao propor a presente matéria. Prosseguindo a análise, observa-se que o projeto de lei em esboço foi apresentado em oito artigos, trazendo requisitos para realização de “leilão reverso”, procedimento *sui generis* voltado à novação com a renegociação das dívidas inadimplidas pelo Município de Caruaru. Trata-se de processo seletivo para escolha de credores que receberão seus créditos (com desconto), autorizando o Poder Executivo a não observar a “estrita ordem cronológica” prevista no Art. 5º da Lei Federal nº 8.666/93 em virtude das relevantes razões de interesse público trazidas ao conhecimento desta Casa Legislativa pelo Poder Executivo:



Necessidade de se garantir a “*adequada gestão fiscal do Município de Caruaru*” ao se buscar o pagamento de restos a pagar processados com percentual mínimo de desconto sobre o débito de 20% (vinte por cento).

Neste contexto, considerando que a norma ora proposta pelo Poder Executivo, além dos elementos acima mencionados, não apresenta previsão de aumento de despesa, resta evidenciado que a mesma apresenta compatibilidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, com a Lei Federal nº 8.666/93, bem como com os princípios gerais e específicos da Administração Pública.

5. CONCLUSÃO

Por todo exposto, é o presente parecer **não vinculante** para **opinar** em sentido **favorável** à propositura ora analisada.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 24 de Julho de 2021.

JOSÉ FERREIRA DE LIMA NETTO
CONSULTOR JURÍDICO GERAL

CLAYTON SILVA BARBOSA
TÉCNICA LEGISLATIVA

JAQUIELE BORGES DO NASCIMENTO
ESTAGIARIA DE DIREITO