

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 168-A/2023 CJLEG
PROTOCOLO: 4612/2023
DATA ENTRADA: 27 de setembro de 2023
PROJETO DE LEI nº 9.758 de 2023

Ementa: Dispõe, no âmbito da Procuradoria Geral do Município, o procedimento de celebração de acordos destinados a encerrar, mediante negociação, ações judiciais ou a prevenir a propositura destas, relativamente a débitos e créditos do Município de Caruaru.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao relator(a) das comissões permanentes pertinentes, sobre o projeto que dispõe, no âmbito da Procuradoria Geral do Município, do procedimento de celebração de acordos destinados a encerrar, mediante negociação, ações judiciais ou a prevenir a propositura destas, relativamente a débitos e créditos do Município de Caruaru. Projeto de Lei nº 9.758/23, autoria do **Poder Executivo**.

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está inserido, é o parecer para expor fundamentadamente o entendimento quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobremaneira, a Constituição Estadual de Pernambuco, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Segundo justificativa anexa ao presente: *“Apresente proposta, pressupõe a obtenção de benefícios mútuos para os envolvidos, obedecerá aos princípios da legalidade, da voluntariedade, da autonomia, da boa-fé, da desburocratização, da eficiência e da economicidade. De mais a mais, a presente propositura não implica o reconhecimento do direito discutido no litígio, nem acarreta a desistência da tese defendida pelo Município de Caruaru em casos semelhantes, não podendo o acordante se valer da avença para obter proveitos no âmbito do processo judicial existente ou futuro.”*

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 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. 274 – As deliberações das Comissões serão assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, **que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.** (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

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 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.

3 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 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 autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

Compete ao Município legislar sobre assunto de interesse local, tal competência provém da Constituição Federal, visto que os Municípios são dotados de autonomia legislativa, abrangendo desta forma, a fixação de atribuições a órgãos, suplementando a legislação federal e Estadual, no que couber, conforme deixa claro o Art.30 da Carta Magna, *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**;

II - **suplementar** a legislação federal e a estadual no que couber;

Dessa forma, a matéria em questão é de competência municipal, atende aos requisitos para apresentação da lei, bem como aos requisitos regimentais, inexistindo assim vício de forma.

4 DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

Nos termos do art. 115 do Regimento Interno, as deliberações da Câmara serão tomadas por maioria absoluta, simples ou dois terços. Por maioria de dois terços, a Câmara deliberará sobre as seguintes matérias:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

(...)

§ 3º - Por **maioria de dois terços** de seus membros a Câmara deliberará sobre:

(...)

b) **as leis que envolvam matéria financeira de qualquer natureza**, alienação de bens imóveis e concessão de direito de uso e de serviços públicos;

Em sendo aprovado, será assinado e enviado para posterior sanção ou veto, pelo Poder Executivo¹, prosseguindo com os demais trâmites legislativos.

5 DO MÉRITO

A proposição em apreço tem a finalidade de regulamentar o procedimento, para celebração de acordos, no âmbito da Procuradoria Geral do Município. A luz do direito, o fim é permitir maior autonomia do órgão, estabelecendo valores e métodos, bem como traçando diretrizes que possam valer o Procurador de maior clareza quanto ao oferecimento ou aceite do acordo.

¹ Art. 138 – O projeto de lei, **após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação**, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.

Parágrafo único. O Projeto de Lei que trata de denominação de logradouro público, será aprovado em única discussão, e enviado ao(a) Prefeito(a), em conformidade com as normas estabelecidas no caput. (acrescido pela Resolução nº 625/2020)

O projeto de lei é composto por 19 (dezenove) artigos de lei, separados nos seguintes tópicos: Disposições preliminares, Exames de Probabilidade de Êxito, Análise de viabilidade Jurídica do Acordo, Exame de Economicidade do Acordo, Autorização para Celebração de Acordos no âmbito do Município, Procedimentos para Exame de propostas de acordo e para respectiva assinatura e homologação, Planos de Negociação e Disposições Finais.

Conforme dito em apresentação da proposição, dia 04/12/2023, na sede do Poder Legislativo de Caruaru-PE, o fim da norma é permitir maior publicidade dos possíveis acordos, possibilitando, quando da confecção da norma, que o Poder Legislativo (representantes do povo) participem ativamente de sua formulação.

Em Pernambuco, a PGE, possui a Câmara de Negociação, Conciliação e Mediação da Administração Pública Estadual, que institui medidas para redução da litigiosidade administrativa e judicial, fundamentada na Lei Complementar Estadual de nº 417, de 09 de Dezembro de 2019, regulamentada pelo Decreto nº 48.505, de 06 de janeiro de 2020.

É importante frisar que os acordos e negociação, a serem entabulados por esta proposição, não abrangem as negociações tributárias, que são regidas por REFIS municipais e pelo CTM, bem como pagamentos de precatórios, que são regulados pela Lei Municipal nº 6.632, de 30 de dezembro de 2020.

Objetivamente o Poder Público tem o dever de se defender, como também proteger o erário público, princípio jurídico amplamente conhecido e chamado de “indisponibilidade”. Acontece que, a depender da situação, um acordo representa economicidade e vantagem para o interesse público, fato que deve estar acima de quaisquer dúvidas, conforme preconiza Florivaldo Dutra de Araújo:

“A indisponibilidade dos interesses públicos impõe que estes não estejam à livre disposição do administrador, pois este é apenas aquele que tem a obrigação de curá-los satisfatoriamente, dentro dos parâmetros legais. É desse postulado que decorrem os princípios da legalidade, da isonomia dos administrados diante da Administração, da inalienabilidade dos direitos relativos ao interesse público e do controle sobre os atos administrativos, dentre outros” (in Motivação e Controle do Ato Administrativo, BH, Del Rey, 1992, p. 106)

De fato, o que a proposição visa é zelar pelo **princípio da legalidade**, ainda que de forma genérica, recorrendo ao Poder Legislativo para que suas ações e transações atendam e possam ser confirmados judicialmente.

Tal entendimento é pacífico nos Tribunais pátrios, eis o enxerto:

“O acordo firmado, extrajudicialmente, entre o município baiano de Camaçari e a MRM Construtora referia-se a prestação de serviços que foram embargados pela prefeitura municipal. O recurso, de relatoria da Ministra Eliana Calmon, foi interposto pela MRM contra decisão do Tribunal de Justiça da Bahia (TJBA). Nas primeiras e segundas instâncias, a tese acolhida foi de que o acordo seria inexistente, uma vez que faltou aprovação do Poder Legislativo local. O TJBA, além de se posicionar pela inexistência do acordo, entendeu que não ocorre prescrição administrativa porque o município não possui lei que trate do assunto. Em recurso ao STJ, a construtora alegou que o termo configura como novação objetiva, ou seja, caracteriza-se por contratação de nova dívida para extinguir e substituir a anterior, com o parcelamento do débito anterior pelo Município. Alegou que o entendimento de que o Município poderia anular seus atos a qualquer momento, fere a legislação pertinente. A ministra Eliana Calmon, em seu voto, reformou a decisão do Tribunal no tocante à prescrição. Conforme a ministra, a lei, que disciplinou o processo administrativo, estabeleceu prazo de cinco anos, para que a administração pudesse revogar seus atos, nos casos em que a lei local não dispuser de forma contrária. **O entendimento é de acordo com a jurisprudência do STJ. Já em relação à nulidade do termo de acordo, a ministra Eliana Calmon manteve o entendimento do TJBA. Para a ministra, a ausência de aprovação do Poder Legislativo torna o acordo inexistente**”. (RESP 1199884)

Além do mais, oportuno registrar que além de atender a seara de competência determinada pela Constituição Federal, o processo legislativo compreende um conjunto de procedimentos que devem ser atendidos pelos Poderes. O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local. Em ato contínuo estabelece que cabe, ao município, a iniciativa de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, *in verbis*:



Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Em observância ao princípio da simetria, a LOM, assim também dispõe sobre a competência do Município, conforme estabelecido no art. 5º da LOM:

Art. 5º - Ao Município de Caruaru compete:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Nesse sentido o art. 36, da Lei Orgânica Municipal estabelece a competência do **Poder Executivo** quanto à iniciativa de legislar sobre matéria Financeira e organização e estruturação dos seus serviços:

Art. 36 - São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo as leis que disponham sobre:
(...)
III - **criação, estrutura e atribuições** de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;
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).

Arrematando esse aspecto, o Regimento Interno da Casa, em seu art. 131, incisos I e IV, determinam que é de competência **exclusiva do Prefeito** a iniciativa das leis que 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, bem como tratem da **criação, estruturação e atribuições** das Secretarias ou Departamentos equivalente e órgãos da administração pública.

Considerando a espécie normativa utilizada, verifica-se acertada a escolha de veiculação da matéria por projeto de lei ordinária, uma vez que não há nele conteúdo expressamente reservado pela Constituição à lei complementar. No que diz respeito à técnica legislativa, o texto está de acordo com as normas constantes da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Assim, o PL se harmoniza ao ordenamento jurídico vigente, não se vislumbrando qualquer impedimento a sua aprovação.

6 DAS EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

A Consultoria Jurídica Legislativa também não observa a necessidade de apresentação destas pelo relator(a).

7 CONCLUSÃO

Por todo o exposto, trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo a consequente aprovação/reprovação. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, in verbis:

O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples de parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador (Mandado de Segurança nº 24.584-1 – DF. Rel. Min. Marco Aurélio –STF)

É o parecer, que ora submeto, à apreciação das dignas Comissões Permanentes da Casa Jornalista José Carlos Florêncio.

Assim sendo, em obediência às normas legais, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina pela **legalidade e constitucionalidade** da proposição.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 05 de Dezembro de 2023.



Amdo

ANDERSON MÉLO
OAB-PE 33.933D
ANALISTA LEGISLATIVO – ESP.
DIREITO PÚBLICO
Mat. 740-1

DRA. EDILMA ALVES CORDEIRO
CONSULTORA JURÍDICA GERAL