



PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 746/2021

PARECER JURÍDICO

PARTE INTERESSADA: Poder Executivo

Assunto: Proposição de Projeto de Lei Complementar nº 21, de 28/09/2021

MENTA: Aspectos de Competência; Juridicidade, Legalidade e Constitucionalidade; Iniciativa; Técnica Legislativa; e Tramitação.

I. SÍNTESE DA PROPOSIÇÃO

1. Trata-se de **Projeto de Lei Complementar sob o nº 21/2021**, de autoria do Poder Executivo, formulado sob o protocolo nº 746, datado de 28/09/2021, autorizando o Município a realização de acordo judicial nos processos trabalhistas movidos em face da empresa limpeza urbana serviços LTDA-ME em que o Município de Marataízes responde como corréu por responsabilidade subsidiária.
2. Da cronologia processual tem-se: a) proposição e seus anexos (fl. 02 a 37); e b) despachos eletrônicos (fls. 38 a 42).
3. É a síntese do relatório, passo à análise.

II. Da competência da Procuradoria

4. Inicialmente destaco que o escopo desta manifestação jurídica é orientar aos Agentes Públicos quanto às exigências legais para a Prática do ato administrativo sob o aspecto jurídico-formal, vez que não é de competência desta Procuradoria examinar aspectos técnicos, orçamentários e de mérito, inclusive a veracidade das declarações/documentos carreados aos autos em que este parecer será juntado.
5. Lado outro, consigno que a presente manifestação toma por base exclusivamente os elementos que constam no feito e que norteiam o presente parecer, vez que decorrem de atos administrativos que gozam de presunção de legalidade e veracidade, cabendo aos Agentes Públicos, quando do surgimento de questões que carecem de melhor detalhamento, diligenciar para que se busque a excelência na redação.
6. Feito o destaque, é de se dizer que incumbe a esta Procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não competindo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.
7. Em sentido simétrico, busco os ensinamentos doutrinários do saudoso Hely Lopes Meirelles, o qual leciona:

[...] Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva. (MEIRELLES, 2010, p. 197).





8. Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua parecer como sendo “*a manifestação opinativa de um órgão consultivo em que este expende sua apreciação sobre o que lhe é submetido*”. (BANDEIRA DE MELLO, 2013, p. 444).
9. Marçal Justen Filho conceitua parecer nos seguintes termos: “*Os atos consultivos são aqueles em que o sujeito não decide, mas fornece subsídios a propósito da decisão. É o caso dos pareceres*” [...] (JUSTEN FILHO, 2012, p. 372).
10. Como de fácil reflexão, o presente parecer jurídico busca traçar pontos estritamente legais a respeito da questão posta e, quando possível, apresentando elementos que permitam colaborar com o Agente Público, tudo como opinamento, possibilitando entendimento lógico de que, a rigor, não há previsão legal de exercício da função fiscalizatória dos atos administrativos pela assessoria jurídica, exceto quanto ao exame das minutas de instruções jurídicos em geral, analisando as normas pertinentes a cada caso concreto.

III. Da Possibilidade Jurídica

11. O artigo 18 da Constituição Federal de 1988, inaugurando o tema da organização do Estado, prevê que “*A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.*” O termo “autonomia política”, sob o ponto de vista jurídico, congrega um conjunto de capacidades conferidas aos entes federados para instituir a sua organização, legislação, administração e governo
12. A autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os municípios é tratada no inciso I do artigo 30 da Lei Maior, nos seguintes termos:

Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
[...]
13. No caso *sub examine*, o Poder Executivo busca autorização legislativa para possibilitar a realização de acordo judicial nos processos trabalhistas movidos em face da empresa Limpeza Urbana Serviços LTDA-ME, em que o Município de Marataízes responde como corréu por responsabilidade subsidiária.
14. Inicialmente de bom tom discorrer sobre a **RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA** que, ao contrário da responsabilidade solidária, tem caráter apenas acessório ou suplementar, impondo, por consequência, uma ordem a ser observada para que a dívida seja cobrada, na qual o devedor subsidiário **SÓ PODE SER ACIONADO** após a dívida não ter sido totalmente adimplida pelo devedor principal, impondo, se assim ocorrer, a produção de ação de regresso para que os cofres públicos sejam ressarcidos.
15. Quanto à possibilidade de o Município formalizar acordo judicial, a matéria já está pacificada pela jurisprudência, ao ponto de a Superior Corte do Trabalho editar a Súmula nº 331, que assim dispõe, *in verbis*:

Súmula nº 331, IV do TST - Contrato de Prestação de Serviços – Legalidade

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a **responsabilidade subsidiária** do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, **inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista,** desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (art. 71 da Lei nº 8.666, de 21.06.1993). (Alterado pela Res. 96/2000, DJ 18.09.2000).





16. O que dispõe a Súmula 331 do TST, portanto, é que, **NÃO ARCANDO A EMPRESA PRESTADORA COM SUAS RESPONSABILIDADES TRABALHISTAS PERANTE O OBREIRO**, subsidiariamente, a obrigação transmite-se à empresa tomadora, no presente caso, Município de Marataízes.
17. De se destacar na proposição apresentada, que o Poder Executivo, nos artigos 2º, Parágrafo Único e 3º, registra a necessidade de serem tomadas as medidas administrativas e judiciais necessárias para defender os interesses público, como PAD e ação judicial de regresso em face da Empresa contratada.
18. Por oportuno, para que seja possível o Município produzir o acordo que busca na presente proposição, tenho que o caminho que buscou está em consonância o entendimento jurisprudencial, senão vejamos:

“TJ-RR - Reexame Necessário RN 00201370012750020.13.700127-5 (TJ-RR).

Data de publicação: 11/02/2016. Ementa: REEXAME NECESSÁRIO - ACORDO JUDICIAL CELEBRADO PELO PODER PÚBLICO - INTELIGÊNCIA DO ART. 8º DA LEI 12.153/2009 - **AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA - IMPOSSIBILIDADE** - OFENSA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE - LEI N.º 9.469/1997 - NÃO APLICAÇÃO AO CASO EM ANÁLISE - ÂMBITO DE APLICAÇÃO RESTRITO À ESFERA FEDERAL. REEXAME CONHECIDO - SENTENÇA DESCONSTITUÍDA. 1.

NÃO HAVENDO LEI QUE AUTORIZE O MUNICÍPIO, POR SEU PROCURADOR OU QUALQUER OUTRO AGENTE, A CELEBRAR ACORDO EM PROCESSOS JUDICIAIS, A SENTENÇA DE PISO NÃO DEVE SER CONFIRMADA. 2. Reexame conhecido. Sentença de piso cassada”.

“TRT-24 - ACAO RESCISORIA AR 34200500024006 MS 00034-2005-000-24-00-6 (AR) (TRT-24). Data de publicação: 21/03/2006. Ementa: AÇÃO RESCISÓRIA. ACORDO JUDICIAL CELEBRADO PELO PODER PÚBLICO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. Todo e qualquer ato da Administração deve estar balizado antes de tudo pelo princípio da legalidade, pelo qual ela só poderá fazer o que a lei determina. Além disso, informa o nosso ordenamento a indisponibilidade dos bens públicos e a prevalência do interesse público sobre os interesses de classe ou particulares. **NO CASO, NÃO HÁ LEI QUE AUTORIZE O MUNICÍPIO, POR SEU PROCURADOR OU QUALQUER OUTRO AGENTE, A CELEBRAR ACORDO EM PROCESSOS JUDICIAIS. ISSO, POR SI SÓ, AUTORIZARIA A RESCISÃO DA DECISÃO QUE HOMOLOGOU O ACORDO POR ELE CELEBRADO, JÁ QUE MALFERIDOS OS ARTIGOS 37 E 167, INCISO VIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.** Demais disso, restou violado o artigo 841 do Código Civil, pois só quanto a direitos patrimoniais de caráter privado se admite a transação”.

19. Como de se observar, a Administração não pode reconhecer direitos postulados, administrativa ou judicialmente, ou acerca deles, fazer qualquer acordo, pois só são cabíveis reconhecimentos ou acordos que, representando dívidas inquestionáveis, atendam ao princípio da economicidade ou que resultem em evidente vantagem para o interesse público, sob pena de responsabilidade do agente, em razão do princípio da indisponibilidade dos bens e haveres públicos. As vantagens a serem obtidas pelos acordos não devem ser em detrimento do bem-estar acima de quaisquer dúvidas.
20. Nessa toada, esclarece 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, Belo Horizonte: Del Rey, 1992. p. 106).

21. A respeito dessa matéria, a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) **não reconheceu** a existência de termo acordado entre Município e construtora por falta de aprovação legal. Assim se expressa a notícia divulgada pela Colenda Corte Superior:





"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 PRIMEIRA E SEGUNDA INSTÂNCIAS, A TESE ACOLHIDA FOI A 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 a 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 os 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 o prazo de cinco anos, para que a administração pudesse revogar seus atos, nos casos em que 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 DA APROVAÇÃO PELO PODER LEGISLATIVO TORNA O ACORDO INEXISTENTE.** (RESP 1199884).

22. Como de comum conhecimento, os agentes públicos, integrantes da administração direta e indireta, somente podem praticar atos para os quais estejam autorizados por norma legal válida.
23. Nesse diapasão, tenho que a formalização de acordo judicial deve ser precedida de autorização do Poder Legislativo, bem como, decisão judicial imputando a responsabilidade ao ente público, verificação da ocorrência de dolo ou culpa por parte do servidor para propositura de ação regressiva ao causador do dano, vantajosidade da transação para a Administração Pública e homologação judicial do acordo, cujo adimplemento parcelado, se ultrapassar o mandato eletivo do Chefe do Poder Executivo, somente ficará subsumido ao art. 42 da LC nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal¹, se o instrumento for firmado nos dois últimos quadrimestres do seu mandato.
24. Da análise retro, tenho que o Autor cumpriu com as exigências legais, destacando que acordos e transações podem ser feitos, desde que hajam recursos orçamentários, quando necessário, demonstração inequívoca das vantagens resultantes e autorização de lei municipal.

IV. Da Técnica Legislativa

25. É possível aferir que a proposição está redigida em termos claros e sintéticos, não contendo matéria estranha ao enunciado objetivamente declarado na sua ementa ou dela decorrente, na forma do art. 151 do Regimento Interno deste Poder Legislativo.
26. Feita a evolução, com base na norma pertinente ao caso concreto, tenho que a proposição não apresenta vícios que possam impedir sua regular tramitação.

V. Da tramitação

27. O Regimento Interno dita que proposições como a aqui analisada deverá ser submetida ao crivo da Comissão Permanente de Constituição e Justiça, Serviço Público; Redação (**arts. 40, R.I.**), e seguirá os

¹ Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.





demais trâmites regimentais, ressaltando que os pareceres conclusivos ficarão cingidos às matérias de suas exclusivas competências.

28. Pela evolução da análise, há possibilidade jurídica para votação da proposição, cabendo à douta comissão permanente emitir seu relevante parecer na forma regimental, bem como os atos que o sucederão.
29. Em relação a votação, deverá a matéria ser votada em turno único de discussão e votação, ressalvado o previsto nos arts. 155, 156 e 157, todos do Regimento Interno.²
30. Para compor a plenária que irá analisar e votar o presente projeto de lei, exige-se quórum mínimo da **maioria absoluta dos Vereadores que compõem este Poder** e, para sua votação, a maioria dos votantes presentes, nas razões impositivas do Art. 217 do Regimento Interno.³
31. Vale ressaltar, que o Presidente da Mesa Diretora somente terá direito a voto em proposições com *quórum* de maioria simples, quando ocorrer empate, nos termos do art. 82, III, da Lei Orgânica Municipal, e art. 24, §2º, III, e art. 219, §4º, ambos do Regimento Interno.

VI. Das conclusões

32. Diante do exposto, esta Procuradoria **OPINA** pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** em relação à iniciativa, competência, tramitação, discussão e votação da proposição ora analisada.
33. Por oportuno, impõe dizer que a opinião desta Assessoria Jurídica **não** substitui os importantes pareceres das Doutas Comissões Permanentes, em razão de sua legitimidade política neste Parlamento, possibilitando, pois, produzir análise de mérito da proposição bem como da repercussão política que dela (proposição) incidir.

“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 da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex. officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.”⁴

É como opino, salvo melhor juízo da Comissão pertinente e do Plenário desta Augusta Casa Legislativa.

À Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação, com as honras de estilo.

Marataízes-ES, 13 de outubro de 2021

Nelson Morghetti Júnior
Assessor Legislativo

² **Art. 155** As proposições não serão submetidas a discussão e votação sem parecer.

Art. 156 Nenhuma proposição poderá ser discutida e votada sem que a presença de seu autor tenha sido registrada pelo Secretário.

Art. 157 Decorrido os prazos de todas as comissões a que tenham sido enviados, os processos poderão ser incluídos na Ordem do Dia, com ou sem parecer, pelo Presidente da Câmara, de ofício ou a requerimento de qualquer Vereador independentemente do pronunciamento do Plenário.

³ **Art. 217** As deliberações da Câmara e de suas comissões, salvo disposições em contrário, serão tomadas por maioria dos votos, presente, no mínimo, a **maioria absoluta dos Vereadores**.

⁴ Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.

