



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer jurídico nº 337/2021.

Assunto: Projeto de Lei nº157/2021 – Autoria da Prefeita – “*Institui o Regime de Previdência Complementar no âmbito do Município de Valinhos na forma que especifica, autoriza a adesão a plano de benefícios de previdência complementar e dá outras providências*”. Mensagem nº042/2021.

Referência: Processo Legislativo nº3365/2021.

**À Comissão de Justiça e Redação,
Exmo. Presidente Vereador Sidmar Rodrigo Toloí.**

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto de lei em epígrafe de autoria da Prefeita que *“Institui o Regime de Previdência Complementar no âmbito do Município de Valinhos na forma que especifica, autoriza a adesão a plano de benefícios de previdência complementar e dá outras providências”*.

Da mensagem enviada pelo Poder Executivo extraímos a finalidade do projeto:

(...)

Esta propositura, oriunda do Expediente Administrativo nº 8.159/2021-PMV, que porta o ofício 239/2020-DJ/VALIPREV, visa o fiel cumprimento no disposto na Reforma da Previdência (Emenda Constitucional 103/2019, notadamente artigos 9º e 33) , que instituiu a obrigatoriedade de todas as Unidades Federativas instituírem seus Regimes de Previdência Complementar até novembro de 2021.

Página 1 de 25



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

A respeito da matéria, vigoram atualmente as Leis Complementares 108/01 e 109/01, as quais fornecem o arcabouço legal necessário, propiciando segurança jurídica.

Com a instituição do Regime de Previdência Complementar em Valinhos, o VALIPREV continuará existindo e permanecerá sendo uma Autarquia com a competência legal de administrar o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos de Valinhos.

Posto isto, o Regime de Previdência Complementar em Valinhos servirá, essencialmente, para o pagamento de aposentadorias e pensões acima do teto do INSS (atualmente R\$ 6.433,57) para os servidores públicos que ingressarem após a data de sua implantação, ficando os pagamentos do VALIPREV para esses servidores restritos ao teto do RGPS.

Não obstante, os servidores públicos atuais também poderão aderir – facultativamente – ao Regime de Previdência Complementar, mantendo seu vínculo com o VALIPREV.

Neste sentido, hipoteticamente, o Município possui 3 opções para a instituição de seu Regime de Previdência Complementar, quais sejam:

- I. criar sua própria EFPC – Entidade Fechada de Previdência Complementar (o que não é viável, face à necessidade de adesão de pelo menos 10 mil participantes);*
- II. criar seu próprio plano de previdência complementar em uma EFPC já existente (o que também não é viável, face à necessidade de previamente realizar estudo de viabilidade econômico-financeira, não havendo tempo hábil para todos os procedimentos administrativos e burocráticos exigidos pela PREVIC, autarquia federal vinculada ao Ministério da Economia);*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

III. aderir a um plano multipatrocinado já existente de uma EFPC (opção em que reside o maior interesse público, face ao melhor custo-benefício, menor burocracia e maior agilidade, havendo entidades de grande porte e expertise técnica demonstrada, razão pela qual a presente proposta adotou esta alternativa).

Ademais, até que seja promulgada a Lei Complementar federal que trata da regulação das entidades abertas de previdência complementar, somente entidades fechadas de previdência complementar (fundações ou de sociedades civis sem fins lucrativos - art. 8º, parágrafo único, da LC 108/2001) estão autorizadas a administrar planos de benefícios patrocinados pela Municípios.

Destaca-se ainda que a PREVIC (autarquia federal responsável pelo tema) estabeleceu minutas pré-aprovadas de lei municipal e de convênio de adesão a respeito da matéria, sendo a presente propositura baseada em tal modelo, de modo a evitar problemas ou impedimentos na aprovação da Previdência Complementar de Valinhos junto à PREVIC.

Embora o detalhamento do Regime de Previdência Complementar esteja previsto no convênio de adesão (modelo padrão em anexo) e no regulamento do plano de benefícios, oportuno esclarecer alguns aspectos fundamentais sobre o tema.

Quanto aos valores a serem dispendidos pelo Município, essencialmente, serão os seguintes:

- I. contribuição patronal estabelecida em 7,5% (sete inteiros e cinco décimos por cento) sobre a base de contribuição que exceder o teto do INSS), apenas para os novos servidores;**



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

II. aporte inicial de forma única ou parcelada, para atender às despesas decorrentes da adesão ou da instituição do plano de benefícios previdenciário, a título de adiantamento de contribuições.

Já a contribuição do servidor participante do Regime de Previdência Complementar será idêntica a contribuição patronal, podendo haver aportes facultativos.

Quanto aos benefícios para os servidores participantes, estão limitados aos seguintes:

- I. Aposentadoria;*
- II. Aposentadoria por Invalidez;*
- III. Pensão por Morte.*

Após análise do impacto orçamentário-financeiro, a Secretaria da Fazenda, concluiu-se como nulo, cuja razões se extrai o seguinte:

“a. apesar da existência da contribuição patronal paritária de até 7,5% proposta, temos que, por outro lado, haverá redução da quota patronal em dimensão superior a necessidade de aporte, visto que a implementação da previdência complementar fixará as obrigações previdenciárias patronais, na base cálculo máximo, até o valor do teto do RGPS, diminuindo em maior proporção as despesas a serem custeadas;

b. com referência ao aporte mensal até que as contribuições patronais e dos servidores sejam suficientes para equilibras as despesas do plano, haverá compensação futura das importâncias pagas logo após o ponto de equilíbrio (...). Assim, avaliamos que enquanto perdurar essa demanda, a

(12)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

contribuição não atingir valores expressivos, podendo até mesmo ser absorvida pelo ganho com a redução já abordada no antem anterior”.

Neste sentido, caso a medida ora proposta seja aprovada, o Poder Executivo irá celebrar convênio de adesão com uma Entidade Fechada de Previdência Complementar (obrigatoriamente uma fundação ou uma sociedade civil sem fins lucrativos, com ampla experiência e expertise sobre o tema), elencadas em lista fornecida pela Secretaria de Previdência do Ministério da Economia (em anexo).

(...)

Grifo nosso.

Ab initio, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38.¹.

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo meramente opinativo não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores.

Nesse sentido é o entendimento do C. Supremo Tribunal Federal:

“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,

¹ ***Art. 38. Compete à Comissão de Justiça e Redação manifestar-se sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação, quanto ao seu aspecto constitucional, legal ou jurídico e quanto ao seu aspecto gramatical e lógico, quando solicitado o seu parecer por imposição regimental ou deliberação de um terço dos Vereadores da Câmara. § 1º É obrigatória a audiência da Comissão sobre todos os projetos que tramitem pela Câmara, ressalvados os que explicitamente tiverem outro destino por este Regimento. § 2º Concluindo a Comissão de Justiça e Redação pela ilegalidade ou inconstitucionalidade de um projeto, deve o parecer vir a plenário para ser discutido e somente quando rejeitado prosseguirá o processo. G.n.***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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

Nesse sentido, considerando os aspectos constitucionais, passamos à análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

Preliminarmente, quanto ao pedido de urgência o Regimento Interno da Câmara de Valinhos assim dispõe:

Art. 115. O Prefeito poderá solicitar regime de urgência para projeto de sua iniciativa considerado de relevante interesse público, devendo a Câmara apreciá-lo dentro do prazo de trinta dias.

§ 1º Se a Câmara não deliberar naquele prazo, o projeto será incluído na Ordem do Dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais, até que se ultime sua votação.

§ 2º Por exceção, não ficará sobrestado o exame do veto cujo prazo de deliberação tenha se esgotado.

§ 3º O pedido de urgência será apreciado pela Comissão de Justiça e Redação e quando negado será submetido à votação do Plenário.

§ 4º A Mesa poderá fixar prazo para apresentação de emendas tanto em primeira como em segunda discussão.

§ 5º Após o prazo fixado na forma do parágrafo anterior, as emendas para a segunda discussão só serão aceitas quando apresentadas pela Mesa ou assinada por pelo menos um terço dos vereadores da Câmara.

§ 6º Aos projetos de Codificação e Estatuto, artigos 121 e 122, não se aplicam o disposto no caput do artigo. G.n.

Destarte, por não se tratar de projeto de Codificação ou de Estatuto e desde que a Comissão de Justiça e Redação entenda estar caracterizado o relevante interesse público, o pedido de urgência comportará manifestação favorável.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Em seguimento, da justificativa extrai-se que o projeto almeja instituir o Regime de Previdência Complementar no âmbito do Município de Valinhos com esteio na Emenda Constitucional nº 103/2019 (notadamente o art. 9º, §6º e art. 33) e nas Leis Complementares nº 108/01 e 109/01. Para tanto fará a adesão a um plano multipatrocinado já existente de uma Entidade Fechada de Previdência Complementar.

Verifica-se ainda a assertiva de que o projeto em apreço e o convênio de adesão anexo estão fundados em minuta pré-aprovada colocada à disposição pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar-PREVIC.

No que tange à competência para legislar sobre previdência social a Constituição Federal estabelece:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

Assim, temos que o projeto em apreço versa sobre previdência social, que constitui tema afeto à competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (art. 24, II, da Constituição Federal).

Entretanto, os Municípios detêm atribuição para “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” constante do art. 30, II, da CF. Nesse aspecto, Pedro Lenza² assevera: “Observar ainda que tal competência se aplica, também, às matérias do art. 24, suplementando as normas gerais e específicas, juntamente com as outras que digam respeito ao peculiar interesse daquela localidade”.

² LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquemático. 20ª edição. São Paulo: Ed. Saraiva, 2016.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

[...]

Depreende-se, portanto, ainda que o tema seja de competência concorrente e que os Municípios não estejam expressamente mencionados no *caput* do art. 24, da CF a eles é dada a atribuição de legislar suplementando a legislação federal e estadual naquilo que for de **interesse local**.

Nessa linha, a Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece:

Art. 5º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia, legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

[...]

*Art. 8º Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, **suplementar a legislação Federal e Estadual** e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:*

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]

Acerca de interesse local o saudoso professor Hely Lopes Meirelles

leciona:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira. O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União".

(in Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro, 1993, Malheiros, p. 98)

Quanto às regras para deflagração do processo legislativo, verifica-se que a matéria é de **iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo**, nos ditames do art. 24, §2º, da Constituição do Estado de São Paulo, norma de observância obrigatória pelos Municípios:

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia (sic) Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

[...]

§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX; (NR)

3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (NR)

5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar; (NR)

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos. G.n.

No mesmo sentido, a Lei Orgânica do Município dispõe:

Art. 48. Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;

III - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV - abertura de créditos adicionais. G.n.

Nesse sentido decidiu o E.TJ-SP ao declarar inconstitucional lei estadual de iniciativa parlamentar que alterava lei instituidora do regime de previdência complementar estadual:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 16.675, de 13 de março de 2018, do Estado de São Paulo, de iniciativa parlamentar, que "altera a Lei nº 14.653, de 22 de dezembro de 2011, que institui o regime de previdência complementar no âmbito do Estado de São Paulo, fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões de que trata o artigo 40 da Constituição Federal, autoriza a criação de entidade fechada de previdência complementar, na forma de fundação, e dá outras providências" – Regime jurídico de servidores públicos estaduais - Configurado o vício de iniciativa, que é privativa do Poder Executivo - Artigos 24, parágrafo 2º, '4', 126, parágrafo 15º da Constituição do Estado de São Paulo – Violação à separação de poderes – Imposição de inscrição automática dos servidores ao regime de previdência complementar, contrariando o caráter facultativo previsto no artigo 126, parágrafo 16º da Constituição Bandeirante, que reproduz o artigo 202 da Constituição Federal, que exige a prévia e expressa opção do servidor – Inconstitucionalidade declarada - AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2104844-06.2019.8.26.0000; Relator (a): Elcio Trujillo; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 27/05/2020; Data de Registro: 28/05/2020)

Quanto às normas atinentes ao regime de previdência complementar, o texto permanente da Constituição Federal dispõe:

Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

[...]



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social para o valor das aposentadorias e das pensões em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto no § 16. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 oferecerá plano de benefícios somente na modalidade contribuição definida, observará o disposto no art. 202 e será efetivado por intermédio de entidade fechada de previdência complementar ou de entidade aberta de previdência complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

§ 16 - Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

Art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) (Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

[...]



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

§4º Lei complementar disciplinará a relação entre a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente, enquanto patrocinadores de planos de benefícios previdenciários, e as entidades de previdência complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

(Grifo nosso).

Quanto à modalidade de contribuição salientamos que o projeto atende a Constituição Federal, pois o art. 8º prevê expressamente que deverá assumir a modalidade de **contribuição definida**, em atenção ao §15, do art. 40, da CF.

Ademais, atende ao **caráter facultativo**³ da adesão do servidor que houver **ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição** (art. 5º, do projeto).

Cumprе ressaltar a promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019 que além de alterar os §§15 e 16, do art. 40 e o §4º, do art. 202, da CF suso

³ **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 16.675, de 13 de março de 2018, do Estado de São Paulo, de iniciativa parlamentar, que "altera a Lei nº 14.653, de 22 de dezembro de 2011, que institui o regime de previdência complementar no âmbito do Estado de São Paulo, fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões de que trata o artigo 40 da Constituição Federal, autoriza a criação de entidade fechada de previdência complementar, na forma de fundação, e dá outras providências" – Regime jurídico de servidores públicos estaduais - Configurado o vício de iniciativa, que é privativa do Poder Executivo - Artigos 24, parágrafo 2º, '4', 126, parágrafo 15º da Constituição do Estado de São Paulo – Violação à separação de poderes – Imposição de inscrição automática dos servidores ao regime de previdência complementar, contrariando o caráter facultativo previsto no artigo 126, parágrafo 16º da Constituição Bandeirante, que reproduz o artigo 202 da Constituição Federal, que exige a prévia e expressa opção do servidor – Inconstitucionalidade declarada - AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.**

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2104844-06.2019.8.26.0000; Relator (a): Elcio Trujillo; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 27/05/2020; Data de Registro: 28/05/2020)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

transcritos, também estabeleceu o prazo de 2 (dois) anos a partir da vigência da emenda para a instituição do regime de previdência complementar, vejamos:

Art. 9º Até que entre em vigor lei complementar que discipline o § 22 do art. 40 da Constituição Federal, aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e o disposto neste artigo.

[...]

§ 6º A instituição do regime de previdência complementar na forma dos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal e a adequação do órgão ou entidade gestora do regime próprio de previdência social ao § 20 do art. 40 da Constituição Federal deverão ocorrer no prazo máximo de 2 (dois) anos da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional.

Noutro giro, os artigos 1º, parágrafo único, 3º, 5º, 12 e 14 do projeto preconizam a aplicação do regime de **previdência complementar aos servidores públicos titulares de cargos efetivos e membros de quaisquer dos poderes**, incluídas as autarquias e fundações. **Ocorre, porém, nos termos do §14, do art. 40, da CF e do art. 126, da Constituição do Estado que o regime de previdência complementar somente poderá ser aplicado aos servidores titulares de cargo efetivo, não estando abrangidos os membros do Poder Legislativo, senão vejamos:**

Constituição Federal

Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

atuarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

[...]

§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social para o valor das aposentadorias e das pensões em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto no § 16. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

Constituição do Estado de São Paulo

Artigo 126 – Aos servidores titulares de cargos efetivos do Estado, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

[...]

§ 14 - O Estado, desde que institua regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderá fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

de previdência social de que trata o artigo 201 da Constituição Federal.

Diga-se, no âmbito federal a questão não assume contornos diversos:

LEI Nº 12.618, DE 30 DE ABRIL DE 2012.

Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona; fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal; autoriza a criação de 3 (três) entidades fechadas de previdência complementar, denominadas Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud); altera dispositivos da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004; e dá outras providências.

Art. 1º É instituído, nos termos desta Lei, o regime de previdência complementar a que se referem os §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição Federal para os servidores públicos titulares de cargo efetivo da União, suas autarquias e fundações, inclusive para os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público da União e do Tribunal de Contas da União.

Art. 4º É a União autorizada a criar, observado o disposto no art. 26 e no art. 31, as seguintes entidades fechadas de previdência complementar, com a finalidade de administrar e executar



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

planos de benefícios de caráter previdenciário nos termos das Leis Complementares nºs 108 e 109, de 29 de maio de 2001 :

[...]

II - a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg), para os servidores públicos titulares de cargo efetivo do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas da União e para os membros deste Tribunal, por meio de ato conjunto dos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; e

[...]

§ 3º Consideram-se membros do Tribunal de Contas da União, para os efeitos desta Lei, os Ministros, os Auditores de que trata o § 4º do art. 73 da Constituição Federal e os Subprocuradores-Gerais e Procuradores do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União.

No mesmo sentido, ao analisar a lei nº 17.020/2018⁴ que institui o regime de previdência complementar no âmbito do Município de São Paulo, o E.TJ-SP concedeu medida liminar para suspender o dispositivo legal que possibilitava a adesão pelos Vereadores ao regime de previdência complementar daquele Município (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2276315-27.2018.8.26.0000; Relator (a): João Carlos Saletti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 12/02/2020; Data de Registro: 21/02/2020), vejamos ementa e excertos do acórdão:

⁴ Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Município de São Paulo, o regime de previdência complementar a que se refere o art. 40, §§ 14 e 15, da Constituição Federal.(...) § 2º O regime de previdência complementar poderá também ser oferecido aos Vereadores da Câmara Municipal de São Paulo, desde que não integrem outro regime próprio de previdência pública de qualquer ente da federação.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

PETIÇÃO INICIAL – Ação direta de inconstitucionalidade – Inépcia por falta de indicação de parâmetro na Constituição do Estado – Temas desenvolvidos na peça inicial, com apontamento dos princípios constitucionais ditos violados pelo diploma objetivado – Ação, ademais, a que se aplica o princípio da cláusula de pedir aberta – Preliminar rejeitada. PETIÇÃO INICIAL – ADI – Alegação de não vir a peça acompanhada de cópia do processo legislativo – Inocorrência do vício – Documento que, sendo necessário, pode vir a ser juntado por determinação do Relator – Determinação nesse sentido, a pedido da Procuradoria Geral de Justiça, atendida pela Câmara Municipal – Preliminar rejeitada. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Alegação de se cuidar de MATÉRIA INTERNA CORPORIS, a induzir FALTA DE INTERESSE DE AGIR – Improcedência – Diploma visado que instituiu regime de previdência privado de que trata o ar. 40, §§ 14 e 15, da CF – Questões que não dizem respeito a matéria ou assuntos ligados, "direta e imediatamente com a economia interna da corporação legislativa, com seus privilégios e com a formação ideológica da lei, que, por sua própria natureza", de que não cuidam a demanda – Interesse jurídico configurado, posto que a solução almejada pelo postulante depende de intervenção judicial por meio da ação especial – Precedente deste Órgão Especial – Preliminar rejeitada. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEGITIMIDADE ATIVA – Ação proposta por Sindicato que congrega professores do ensino oficial do Município – Irrelevância de o Sindicato não representar a totalidade dos servidores estatutários do Município, des'que representa categoria funcional, na forma de seu estatuto social, com



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

atribuições para "defender os direitos e interesses individuais e coletivos relativos às atividades ou profissão, da categoria que representa – Pertinência temática configurada – Preliminar rejeitada. SUSPENSÃO DO PROCESSO – ADI que tem por objetivo a declaração de inconstitucionalidade de toda a Lei 17.020/2018, mencionada, o que inclui a questão relativa ao aumento da contribuição dos servidores para a previdência, de 11% para 14% – Tema 933, definido pela Suprema Corte, em regime de repercussão geral, consistente em "saber quais são as balizas impostas pela Constituição de 1988 a leis que elevam as alíquotas das contribuições previdenciárias incidentes sobre servidores públicos, especialmente à luz do caráter contributivo do regime previdenciário e dos princípios do equilíbrio financeiro e atuarial, da vedação ao confisco e da razoabilidade" – Determinação do Supremo Tribunal Federal de "suspensão do processamento de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão e tramitem no território nacional, nos termos do art. 1.035, § 5º do CPC/2015 e do art. 328 do RISTF" – Determinação que deve ser cumprida – Impossibilidade de aplicação, no caso, do disposto no art. 356 do CPC, seja porque, ADI, ausentes os requisitos e situações processuais aí exigidos, seja por cuidar-se de lei especial a Lei 9.868/98, que regula inteiramente a matéria dessa demanda especial, e não prever aplicação subsidiária do CPC, em que pese, no processamento, se valha o aplicador de formas procedimentais nele reguladas (v.g. a intimação) – Suspensão do processo, determinada. MEDIDA LIMINAR – Remessa à decisão colegiada, pelo Relator, após a oitiva dos interessados e do



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Ministério Público – Necessidade de exame nesta oportunidade –

(i) Pretensão visando o § 1º do art. 1º da Lei 17.020 – Descabimento, porque não cuida de Vereadores, como se alega, mas de servidores titulares de cargos efetivos também da Câmara de Vereadores e do Tribunal de Contas do Município, neste em que se inserem os respectivos conselheiros, membros efetivos e vitalícios da Corte – Liminar indeferida – (ii) § 2º do art. 1º da mesma Lei 17.020 – Norma que autoriza conceder o regime de previdência complementar aos Vereadores – Violação do artigo 126, §§ 13 e 14 da CE (que se afina com o art. 40, §§ 13 e 14 da CF), normas a que submetem os municípios (art. 144 da CE), posto assegurar o regime de previdência de caráter contributivo e solidário apenas aos servidores titulares de cargos efetivos do Estado, e de suas autarquias e fundações, excluindo, portanto, os vereadores, posto ocupantes de cargo de caráter transitório, com exercício mediante mandato eletivo – Impossibilidade de ser-lhes permitido vincular-se ao regime de previdência complementar – Liminar concedida – (iii) Pedido de suspensão da eficácia dos artigos 5º e 6º da Lei 17.020, respectivamente autorizando o Poder Executivo a criar entidade fechada de previdência complementar, de natureza pública e personalidade jurídica de direito privado, denominada Fundação de Previdência Complementar – Inconstitucionalidade não vislumbrada, dadas as disposições expressas dos artigos 37, XIX, da CF, c.c. 47, XII, da CE, atribuindo ao Chefe do Poder Executivo, autorizado pela lei, a criar a fundação e (o Governador) a "fixar ou alterar, por decreto, os quadros vencimentos e vantagens do pessoal das fundações



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

instituídas ou mantidas pelo Estado, nos termos da lei" – Liminar indeferida, no pormenor – (iv) Pretendida suspensão dos efeitos do art. 27 da mesma lei, que elevou a alíquota da contribuição de 11% para 14% – Impossibilidade de concessão da medida cautelar – Necessidade de sopesar, de um lado, a relevância e a importância das razões deduzidas pelo Autor desta ação e, de outro, a motivação de igual quilate trazida pelo Prefeito do Município e pelo Presidente da Câmara Municipal, a justificar não se conceda a medida suspensiva da eficácia da norma, assomando, por fim, o argumento, da definição das balizas constitucionais a serem levadas em conta na decisão do pleito, a cargo do STF – Precedente da Suprema Corte (decisão do Ministro Presidente em suspensão de liminar) – Liminar negada, no ponto – (v) Norma do art. 29 da Lei 17.020/2018, dispondo vigor o diploma a partir de sua publicação, sem explicitar disposição a respeito da exigência da elevação da alíquota com atenção ao tempo previsto nos artigos 195, § 6º, da CF, e 163, III, "c", da CE, impositivo de que vigore em 90 dias da vigência da lei, no mesmo exercício financeiro de sua publicação – CONCLUSÃO: Liminar concedida em parte, para suspender a eficácia apenas do § 2º do art. 1º, da Lei 17.020, de 2018, e para dar ao art. 29 interpretação conforme a Constituição, na forma explicitada. Preliminares rejeitadas, processo suspenso, deferida em parte a medida liminar.

[...]



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Já quanto o § 2º do mesmo artigo 1º é relevante o argumento da propositura, justificando a concessão da medida liminar suspensiva de sua eficácia até a decisão final.

O artigo 126, §§ 13 e 14, da Constituição Bandeirante, como que reproduzindo o disposto no artigo 40, §§ 13 e 14, da Constituição Federal, este, a que se submetem os Municípios (art. 144 da Constituição Estadual), assegura regime de previdência de caráter contributivo e solidário aos servidores titulares de cargos efetivos do Estado, e de suas autarquias e fundações (caput). Já ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão, bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o "regime geral de previdência social" (§ 13º). E autorizou o Estado, desde que institua regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, fixar o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o artigo 201 da Constituição Federal.

Ora, Vereadores não são titulares de cargo de provimento efetivo, mas de caráter transitório, consistente no exercício de mandato eletivo por período definido na Constituição. Se não são servidores de carreira, aos Vereadores não se aplicam as disposições mencionadas, senão e unicamente o regime geral da previdência social. A circunstância exclui a possibilidade de que possam ser atrelados ao regime de previdência complementar instituída pelo Município para os servidores



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

efetivos, expressamente referidos no caput do artigo 1º da Lei 17.020/2018, em questão.

Aos Vereadores, querendo, cabe, evidentemente, filiar-se a regime complementar de previdência privada, este previsto no artigo 202 da Constituição da República, desvinculado do regime de que se está a tratar nesta demanda.

Dessa maneira, presente que se acha o requisito da fumaça do bom direito e, igualmente, o risco inverso, de virem Vereadores a se vincularem ao regime em questão, convém suspender a eficácia da norma do § 2º do art. 1º da Lei 17.020/2018.

[...]

10. Ante o exposto, defiro em parte a medida liminar para (a) suspender a eficácia do § 2º do artigo 1º, da Lei 17.020/2018, do Município de São Paulo, e (b) interpretar o artigo 29 da Lei 17.020/2018, do Município de São Paulo, “conforme a Constituição”, “declarado que a nova alíquota majorada somente é devida após noventa dias da publicação da Lei nº 17.020, de 27 de dezembro de 2018, do município de São Paulo”. Por fim, declaro suspenso o processo, determinando se aguarde o julgamento da ARE 875958 RG/GO, Relator Ministro ROBERTO BARROSO (j. 17.12.2017, DJe 24.02.2017), nos termos do art. 1.035, § 5º, do CPC e do art. 328 do RISTF. É meu voto.

(Grifo nosso).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Nessa esteira, s.m.j, nos exatos termos do entendimento exarado pela E. Corte de Justiça local, resta prudente a não inclusão dos membros do Poder Legislativo local no regime de previdência complementar que o projeto pretende instituir.

Em continuidade, insta mencionar a previsão no projeto acerca de numerário a ser dispendido pelo Município de Valinhos, ente patrocinador, a título de cota patronal e de aporte inicial (artigos 2º, 9º, 15 e 18, notadamente), vejamos excerto correlato da justificativa:

Quanto aos valores a serem dispendidos pelo Município, essencialmente, serão os seguintes:

I.contribuição patronal estabelecida em 7,5% (sete inteiros e cinco décimos por cento) sobre a base de contribuição que exceder o teto do INSS), apenas para os novos servidores;

II.aporte inicial de forma única ou parcelada, para atender às despesas decorrentes da adesão ou da instituição do plano de benefícios previdenciário, a título de adiantamento de contribuições.

(...)

Após análise do impacto orçamentário-financeiro, a Secretaria da Fazenda, concluiu-se como nulo, cuja razões se extrai o seguinte:

“a. apesar da existência da contribuição patronal paritária de até 7,5% proposta, temos que, por outro lado, haverá redução da quota patronal em dimensão superior a necessidade de aporte, visto que a implementação da previdência complementar fixará as obrigações previdenciárias patronais, na base cálculo máximo,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

até o valor do teto do RGPS, diminuindo em maior proporção as despesas a serem custeadas;

b. com referência ao aporte mensal até que as contribuições patronais e dos servidores sejam suficientes para equilibrar as despesas do plano, haverá compensação futura das importâncias pagas logo após o ponto de equilíbrio (...). Assim, avaliamos que enquanto perdurar essa demanda, a contribuição não atingirá valores expressivos, podendo até mesmo ser absorvida pelo ganho com a redução já abordada no antem anterior”.

Desse modo, ressalta-se, em que pese a Secretaria da Fazenda ter concluído pela ausência de impacto orçamentário-financeiro, com relação aos aspectos financeiro, orçamentário e contábil incumbe à Comissão de Finanças e Orçamento a emissão de parecer com as cautelas de praxe, nos termos do art. 39, do Regimento Interno.

Por derradeiro, o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº95 de 1998 que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59, da Constituição Federal.

Ante o exposto, s.m.j, **atendidas as ressalvas acima delineadas**, o projeto poderá reunir condições de constitucionalidade. No exame do mérito, o Plenário é soberano.

É o parecer, a superior consideração.

Procuradoria, 13 de agosto de 2021.

Tiago Fadel Malghosian
Procurador – OAB/SP nº319.159