



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 336/2022

Assunto: Projeto de Lei nº 170/2022 – Altera o § 4º do art. 1º da Lei 4.878, de 11 de julho de 2013, que dispõe sobre as complementações já concedidas pela Administração Municipal, correspondentes às diferenças entre a remuneração dos servidores municipais e os benefícios de aposentadoria pagos pelo INSS.

Autoria do Executivo – Mensagem 55/2022.

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

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “Altera o § 4º do art. 1º da Lei 4.878, de 11 de julho de 2013, que dispõe sobre as complementações já concedidas pela Administração Municipal, correspondentes às diferenças entre a remuneração dos servidores municipais e os benefícios de aposentadoria pagos pelo INSS”.

Consta da mensagem do projeto:

*Esta propositura, oriunda do expediente administrativo nº 12.945/2021-PMV, visa **adequar à alíquota de contribuição** dos servidores aposentados e os pensionistas, que recebem **complementação**, nos termos que dispõe o § 4º, do art. 1º, da Lei nº 4.878, de 11 de julho de 2013, que vigora com a seguinte redação:*

*§ 4º A contribuição a que se refere o parágrafo anterior **corresponderá a 11% (onze por cento)** sobre a parcela dos benefícios somados que exceder o teto de benefícios do Regime Geral de Previdência Social - RGPS da União, que será descontada da complementação devida, em favor do ente municipal que a concedeu.*

*De acordo com a Lei nº 5.994, de 10 de junho de 2020, que alterou a Lei nº 4.877, de 11 de julho de 2013 (RPPS), a alíquota de contribuição previdenciária para **14% (quatorze por cento)**, dos*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

servidores ativos, inativos e pensionistas, incidindo sobre o valor da parcela que exceda o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social - RGPS.

Dessa forma, indubitavelmente, compromete a igualdade entre os servidores, com isso, busca-se adequar às alíquotas, nas mesmas condições dos segurados do RPPS (Lei nº 4.877, de 2013) àqueles que recebem complementações pagas pelos Entes (Lei nº 4.878, de 2013). (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 nesse parecer não tem força vinculante, sendo meramente opinativo não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores. Nesse sentido é o entendimento do 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, 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.)

Considerando-se o aspecto constitucional, legal e jurídico, passa-se a **análise técnica** do projeto.

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.”



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

A proposta em exame, no que tange à **competência municipal**, afigura-se revestida de constitucionalidade, pois por força da Constituição Federal os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, da CRFB), *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I- legislar sobre assuntos 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 do conceito de interesse local o saudoso professor Hely Lopes Meirelles leciona:

"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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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". (gn)

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

No que tange à **competência para deflagrar o processo legislativo** a propositura apresentada pela Prefeita atende às regras de iniciativa, porquanto dispõe sobre matéria de iniciativa privativa do Executivo, conforme previsão na Constituição Bandeirante (art. 24, § 2º) e na Lei Orgânica de Valinhos (art. 48), *in verbis*:

- **Constituição Bandeirante**

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia (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;

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX; (NR)- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.

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;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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;

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

- **Lei Orgânica de Valinhos**

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.

Nesse sentido, destacamos o **TEMA 917 Repercussão geral** (ARE 878911) do Colendo Supremo Tribunal Federal que forneceu paradigma na arbitragem dos limites da competência legislativa entre o Chefe do Poder Executivo Municipal e os Membros do Poder Legislativo desta esfera federativa:

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)”.

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.

(ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)

Na mesma linha, colacionamos entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Artigo 111 da Lei Orgânica do Município de Bariri (Lei nº 2.042/90). *Assegura complementação de aposentadoria aos servidores com provento inferior ao vencimento fixado pela Prefeitura. Vício de iniciativa. Cabe, privativamente, ao Executivo a iniciativa legislativa com interferência na gestão administrativa, que se refiram a servidores públicos ou a seu regime jurídico. Ofensa ao arts. 5º, caput, 24, § 2º, '4', e 47, inciso II, todos da CE. Precedentes. Inconstitucionalidade. Falta de indicação de fonte de custeio total. Necessidade. Matéria previdenciária. Ofensa aos arts. 218 da CE e §5º, art. 195 da CF. Precedentes Inconstitucionalidade. Modulação necessária. Efeito ex nunc, sem retroação. Ação procedente, com modulação.*

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2072940-60.2022.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/08/2022; Data de Registro: 11/08/2022)

No concernente à complementação de aposentadorias o art. 7º da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019 que “altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias” dispõe sobre a inaplicabilidade da vedação de complementação de aposentadorias e pensões, que não seja decorrente do disposto nos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

em relação àquelas já concedidas até a data de entrada em vigor da referida Emenda Constitucional, como é o caso das complementações regidas pela Lei Municipal 4.878/2013, in verbis:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 37.

§ 15. É vedada a complementação de aposentadorias de servidores públicos e de pensões por morte a seus dependentes que não seja decorrente do disposto nos §§ 14 a 16 do art. 40 ou que não seja prevista em lei que extinga regime próprio de previdência social." (NR)

"Art. 7º O disposto no § 15 do art. 37 da Constituição Federal não se aplica a complementações de aposentadorias e pensões concedidas até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional".

Noutro aspecto, todavia, consoante se depreende das decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo e do Supremo Tribunal Federal na análise dos dispositivos da Lei nº 4.878/2013, que *"Dispõe sobre as complementações já concedidas pela Administração Municipal, correspondentes às diferenças entre a remuneração dos servidores municipais e os benefícios de aposentadoria pagos pelo INSS, e dá outras providências"*, entendemos, s.m.j., tratar-se de norma de caráter previdenciária:

*INTERESSE DE AGIR Lei no 3.117, de 12 de setembro de 1.997 e Lei nº 3.187, de 07 de maio de 1.998, revogação tácita pela Lei 4.878/ de 11 de julho de 2.013. Precedentes. Preliminar acolhida. Extinção do processo quanto a duas das leis. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE **Parágrafos 1º, 2º, 3º 4º e 5º do artigo 1º da Lei nº 4.878, de 11 de julho de 2.013, do Município de Valinhos, ao assegurarem a aposentados e pensionistas complementação de aposentadoria e pensão sem indicação de fonte de custeio. Ofensa***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

aos arts. 218 da CE e §5º, art. 195 da CF. Inconstitucionalidade reconhecida. Precedentes. Modulação necessária. Efeito ex nunc, sem retroação. Ação procedente, na parte conhecida, com modulação.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2133155-46.2015.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 21/10/2015; Data de Registro: 23/10/2015)

DECISÃO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. LEI MUNICIPAL PELA QUAL, VEDADAS FUTURAS COMPLEMENTAÇÕES DE APOSENTADORIAS, SE RESSALVA A CONTINUIDADE DAQUELAS ANTES DEFERIDAS: AUSÊNCIA DE CONTRARIEDADE AO ART. 195, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. RECURSO PROVIDO.

(STF. RECURSO EXTRAORDINÁRIO 974.654 SÃO PAULO. RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA. DECISÃO: 01/08/2016)

No mesmo sentido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ARTIGO 36 DA LEI Nº 2.915, DE 13 DE MARÇO DE 1.991, NA REDAÇÃO DADA PELA LEI Nº 3.597/1.994, AMBAS DO MUNICÍPIO DE JACAREÍ - ATO NORMATIVO QUE ASSEGURA AO SERVIDOR PÚBLICO SUJEITO AO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL A COMPLEMENTAÇÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS ATÉ A TOTALIDADE DE SUA ÚLTIMA REMUNERAÇÃO DO CARGO EFETIVO - AUSÊNCIA DE FONTE DE CUSTEIO –INADMISSIBILIDADE - OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE, MORALIDADE E INTERESSE PÚBLICO - VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 111, 128, 218 DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE E 195, § 5º, DA LEI MAIOR - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE’. ‘Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total’ (artigo 195, § 5º, da Constituição Federal). ‘Uma das finalidades da necessidade de indicação da fonte de custeio é a preservação do princípio norteador do sistema previdenciário da diversidade da base de financiamento (artigo 194, inciso VI, da Lei Maior), cuidando-se de exigência consagrada desde o texto constitucional originário no que diz respeito



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

às aposentadorias sujeitas ao regime geral, não podendo subsistir disposição normativa de pagamento do benefício exclusivamente às expensas do erário, não bastando a previsão indeterminada de que tais vantagens sejam suportadas pelo orçamento vigente ou pelo Tesouro Municipal, traduzindo ônus financeiro desarrazoado e descompromissado com o interesse público'. (destaquei e grifei ADIn nº 2.004.668-82.2020.8.26.0000 v.u. j. de 12.08.21 Rel. Des. RENATO SARTORELLI)"

*"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Artigo 2º, parágrafo único, da Lei nº 4.999/2007, do Município de Lins. **Concessão de direito para servidor público municipal à complementação de benefício previdenciário até a totalidade de sua última remuneração do cargo efetivo, sem previsão da fonte de custeio.** Ofensa ao regime constitucional contributivo e ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial. Inadmissível criação ou majoração de benefício previdenciário sem a correspondente fonte de custeio, não bastando a previsão de que o benefício será custeado indeterminadamente pelo Tesouro Municipal. Ausência de interesse público e razoabilidade. Precedentes do STF e deste Órgão Especial. **Violação aos arts. 40, caput, 195, §5º, e 201, caput, da Constituição Federal, e aos arts. 111, 128, 144 e 218 da Constituição Estadual de São Paulo.** Pedido julgado procedente.' (destaquei e grifei ADIn nº 2.173.692-45.2019.8.26.0000 v.u. j. de 13.11.19 Rel. Des. MÁRCIO BARTOLI)"*

E, nos termos constitucionais ressaltamos a natureza tributária das contribuições previdenciárias:

"Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

(...)

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por meio de lei, contribuições para custeio de regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores ativos, dos



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

aposentados e dos pensionistas, que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões.”

Conseqüentemente, *s.m.j.*, temos que a majoração das contribuições de natureza tributária está adstrita ao princípio da noventena constitucional especial:

“Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

(...)

§ 6º As contribuições sociais de que trata este artigo só poderão ser exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, “b”.”

Por conseguinte, *data máxima vênia*, sugerimos alteração do art. 2º do projeto para assegurar a observância ao princípio da noventena.

Por fim, quanto ao aspecto gramatical e lógico o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998 que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Ante todo o exposto, opinamos pela constitucionalidade e legalidade do projeto, ressalvada recomendação acima de alteração do art. 2º. Sobre o mérito, manifestar-se-á o Plenário de forma soberana.

É o parecer.

Procuradoria, aos 16 de setembro de 2022.

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298
Assinatura Eletrônica