

CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 364/2021

Assunto: Projeto de Lei nº 177/2021 – Aatoria do Executivo - “Autoriza o Município de Valinhos a celebrar termo de adesão com a Secretaria de Previdência do Ministério do Trabalho e Previdência, relativo ao sistema de compensação previdenciária (COMPREV), na forma que especifica”. Mensagem 048/2021.

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

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe, que “Autoriza o Município de Valinhos a celebrar termo de adesão com a Secretaria de Previdência do Ministério do Trabalho e Previdência, relativo ao sistema de compensação previdenciária (COMPREV), na forma que especifica”.

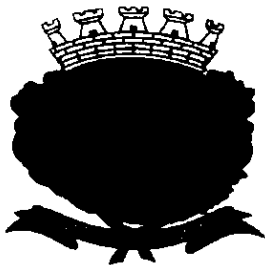
Segue trecho da justificativa do projeto:

(...)

Esta propositura, oriunda do expediente administrativo nº 13.776/2021-PMV, que porta o ofício 43/2021-VALIPREV Instituto de Previdência Social dos Servidores Municipais de Valinhos, visa exclusivamente a obtenção de autorização desta Egrégia Casa de Leis para a celebração de termo de adesão com a Secretaria de Previdência do Ministério do Trabalho e Previdência, relativo ao sistema de compensação previdenciária (COMPREV).

O COMPREV é um sistema de compensação financeira previsto na Lei Federal nº 9.796/99 entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de previdência social dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na hipótese de contagem recíproca de tempos de contribuição.

Neste sentido, o VALIPREV, autarquia municipal responsável pelo regime próprio de previdência social dos servidores do Município de Valinhos, possui recursos financeiros retidos junto ao INSS, os quais



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

precisam ingressar nos cofres do Instituto de Previdência Social valinhense.

Para tanto, é necessário o desenvolvimento de um processo burocrático denominado COMPREV, o qual necessita de autorização legislativa para a celebração do termo de adesão (em anexo), tendo em vista a necessidade de repartição com o INSS dos custos operacionais do sistema (cláusula segunda do modelo de termo de adesão).

Tais custos operacionais serão de responsabilidade do VALIPREV (havendo disponibilidade orçamentária e financeira para tanto) e estão previstos na Resolução CNRPPS/ME nº 2/2021 em R\$1.200,00 (mil e duzentos reais mensais), tendo em vista que no ISP – Indicador de Situação Previdenciária de 2020, Valinhos possuía 3.223 segurados e beneficiários.

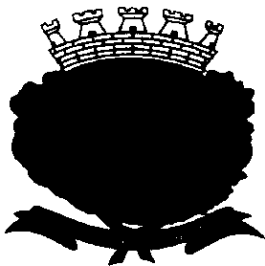
Finalmente, a matéria foi objeto de apreciação e aprovação do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal do VALIPREV, como depreende-se dos documentos em anexo.

(...)

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.

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

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.

Preliminarmente, quanto ao pedido de urgência o Regimento Interno 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.

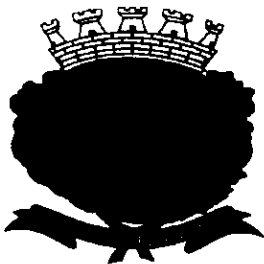
§ 1º Se a Câmara não deliberar naquele prazo, o projeto será incluído na Ordem do Dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais, até que se ultime sua votação.

§ 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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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.

Assim, desde que presente o relevante interesse público e não se trate de projeto de Codificação e Estatuto o pedido de urgência comporta manifestação favorável da Comissão de Justiça e Redação.

A proposta em exame, no que tange à matéria, 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

(...)

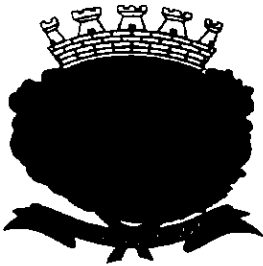
Nessa linha, a Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece:

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; “



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 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 concernente às matérias que depende de autorização legislativa a

Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece:

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:

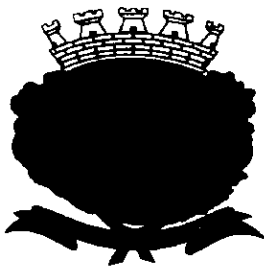
(...)

II - dispor sobre o sistema tributário municipal, bem como autorizar isenções, anistias e a remissão de dívidas;

III - votar o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e autorizar a abertura de créditos adicionais;

IV - deliberar sobre obtenção e concessão de empréstimos e operações de créditos, sobre a forma e os meios de pagamento;

V - autorizar a concessão de auxílios e subvenções;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

VI - autorizar a concessão de serviços públicos;

VII - autorizar, quanto aos bens municipais imóveis:

a) o seu uso, mediante concessão administrativa de direito real;

b) a sua alienação;

VIII - autorizar a aquisição de bens imóveis, salvo quando se tratar de doação sem encargos;

(...)

X - autorizar a criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções na administração direta, autárquica e fundações públicas, assim como a fixação dos respectivos vencimentos, observados os parâmetros da lei de diretrizes orçamentárias;

XI - autorizar a criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da Administração;

XII - aprovar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado;

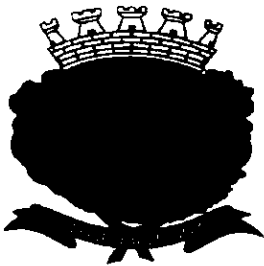
XIII - dispor, a qualquer título, no todo ou em parte, de ações ou capital que tenha subscrito, realizado ou aumentado;

XIV - autorizar ou aprovar convênios, acordos ou contratos de que resultem encargos para o Município;

(...)

Acerca do art. 8º, inciso XIV, da Lei Orgânica de Valinhos, cumpre ressaltar entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nos autos da Ação Direta de Constitucionalidade nº 2282700- 54.2019.8.26.0000, Rel. Des. Ferreira Rodrigues, julgada em 4/6/2020, acerca da prévia autorização ou aprovação do legislativo para que a Administração firme convênios, acordos ou contratos, vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigo 8º, inciso XIV, da Lei Orgânica do Município de Valinhos. Dispositivo que exige prévia autorização ou aprovação do legislativo para que a Administração firme convênios, acordos ou contratos de que resultem encargos para o Município. Alegação de ofensa aos princípios da Separação



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

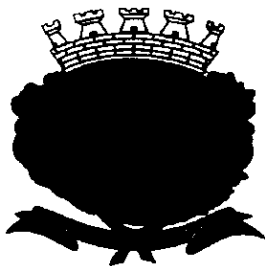
ESTADO DE SÃO PAULO

dos Poderes e da Reserva da Administração. Rejeição. Possibilidade de aproveitamento da norma mediante técnica de interpretação. Exigência cabível em situações excepcionais no resguardo do patrimônio público. Conforme já decidiu o Plenário do Supremo Tribunal Federal, a previsão de autorização parlamentar nos casos em que acordos ou convênios possam acarretar encargos gravosos ao patrimônio público, não interfere em atos de gestão (ADI nº 331, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 03/04/2014). Exigência válida inclusive em relação aos contratos. Inteligência do artigo 20, inciso XIX, da Constituição Estadual que, ao contrário de proibir, prevê hipótese semelhante de autorização legislativa para contratos. Necessidade apenas de conferir ao dispositivo impugnado interpretação conforme a Constituição no sentido de que a exigência de autorização ou aprovação da Câmara Municipal (objeto do questionamento) é restrita aos convênios, acordos ou contratos de que resultem compromissos gravosos para o município, excluídas as hipóteses de convenções normais. Ação julgada parcialmente procedente.

(TJSP. ADIN nº 2282700-54.2019.8.26.0000. Rel. Des. Ferreira Rodrigues. 04/06/2020)

Assim, nos termos do referido julgado a autorização ou aprovação do Legislativo para que a Administração firme convênios, acordos ou contratos somente são cabíveis em casos excepcionais que resultem encargos gravosos para o Município, contudo, o tema envolve aspecto financeiro cuja competência para análise é da Comissão de Finanças e Orçamento.

No concernente à compensação financeira entre os regimes previdenciários a Constituição Federal estabelece:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

(...)

§ 9º Para fins de aposentadoria, será assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de previdência social, e destes entre si, observada a compensação financeira, de acordo com os critérios estabelecidos em lei.

(...)

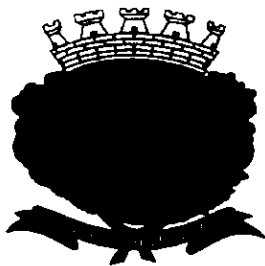
Disciplinando o comando constitucional temos a Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999, que dispõe sobre a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes de previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos casos de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria, e traz as seguintes definições:

“Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - regime de origem: o regime previdenciário ao qual o segurado ou servidor público esteve vinculado sem que dele receba aposentadoria ou tenha gerado pensão para seus dependentes;

II - regime instituidor: o regime previdenciário responsável pela concessão e pagamento de benefício de aposentadoria ou pensão dela decorrente a segurado ou servidor público ou a seus dependentes com cômputo de tempo de contribuição no âmbito do regime de origem.

§ 1º Os regimes próprios de previdência de servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios só serão considerados



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

regimes de origem quando o Regime Geral de Previdência Social for o regime instituidor.

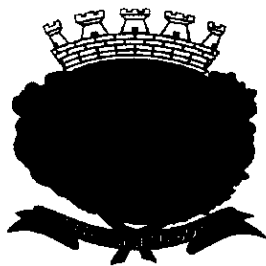
§ 2º Na hipótese de o regime próprio de previdência de servidor público não possuir personalidade jurídica própria, atribuem-se ao respectivo ente federado as obrigações e direitos previstos nesta Lei.”

Por seu turno, o Decreto nº 10.188, de 20 de dezembro de 2019, que regulamenta a Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999, estabelece no art. 10 que para o processamento do requerimento de **compensação** financeira pelo sistema, o INSS e os RPPS celebrarão termo de adesão com a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia e contrato com a empresa de tecnologia desenvolvedora do sistema de compensação previdenciária:

Art. 10. A Secretaria de Previdência da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia disponibilizará para adesão do INSS, órgão gestor do RGPS, e dos RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sistema de compensação previdenciária destinado a manter atualizado o cadastro de todos os benefícios objeto de compensação financeira e a apurar o montante devido pelos regimes.

§ 1º Para o processamento do requerimento de compensação financeira pelo sistema, o INSS e os RPPS celebrarão termo de adesão com a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia e contrato com a empresa de tecnologia desenvolvedora do sistema de compensação previdenciária.

§ 2º O Conselho Nacional dos Regimes Próprios de Previdência Social estabelecerá as diretrizes para as relações negociais do INSS e dos RPPS com a empresa de tecnologia responsável pelo desenvolvimento do sistema de compensação previdenciária.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

A Nota Informativa - SEI nº 14556/2021/ME, do Ministério da Economia, Secretaria Especial de Previdência e Trabalho Secretaria de Previdência, Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social, Coordenação-Geral de Normatização e Acompanhamento Legal Coordenação de Orientação e Informações Técnicas, traz os seguintes esclarecimentos acerca do Termo de Adesão:

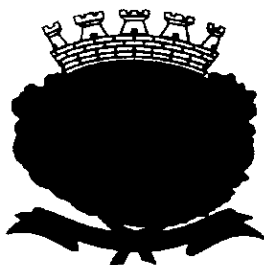
QUESTÃO RELEVANTE:

1. *Trata-se do Termo de Adesão previsto no §1º do art. 10 do Decreto nº 10.188, de 20 de dezembro de 2019, a ser celebrado entre o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho - SEPRT do Ministério da Economia, em substituição aos Acordos de Cooperação Técnica (ACT) de compensação previdenciária entre os regimes. O Termo de Adesão é um dos instrumentos previstos para a operacionalização da compensação previdenciária, que é realizada por intermédio de sistema próprio desenvolvido pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev, que precede o contrato a ser firmado por cada regime instituidor com essa empresa.*

2. *Essa Nota Informativa tem o objetivo de esclarecer aos entes federativos os aspectos relativos quanto aos novos procedimentos para acesso ao Sistema de Compensação Previdenciária (Comprev) estabelecidos pela Portaria SPREV nº 6.657 de 14 de junho de 2021*

ANTECEDENTES:

3. *A compensação financeira previdenciária, prevista no § 9º do art. 201 da Constituição Federal e disciplinada pela Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999, é um acerto de contas entre o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e destes entre si, decorrente da contagem recíproca de tempo de contribuição para fins de aposentadoria.*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

(...)

6. Por meio da Portaria SEPRT/ME nº 15.829, de 2 de julho de 2020, foram estabelecidas pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, conforme diretrizes aprovadas pelo Conselho Nacional dos Regimes Próprios de Previdência Social - CNRPPS, de que trata o art. 18 do Decreto nº 10.188, de 2019, normas destinadas à operacionalização da compensação financeira, nos termos da Lei nº 9.796, de 1999, e do referido Decreto, considerando inclusive a substituição do antigo Sistema Comprev e a previsão de início da compensação dos RPPS entre si, a partir de 2021.

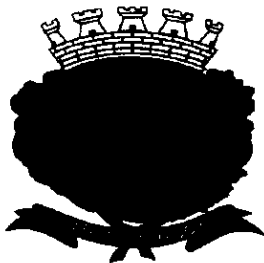
(...)

8. Até então, o acesso ao Sistema Comprev era autorizado após celebração de Acordo de Cooperação Técnica (ACT), que envolve a SEPRT, o INSS, o Município ou Estado e o órgão ou entidade gestora de seu RPPS. Assim, Decreto nº 10.188, de 2019, e a Portaria SEPRT/ME nº 15.829, de 2020, previram a substituição dos ACT pelo Termo de Adesão, simplificando o procedimento e promovendo maior flexibilidade, celeridade e eficiência, sem deixar de lado a segurança das informações envolvidas.

9. O Termo de Adesão, cuja celebração precede o contrato com a Dataprev, tem por finalidade precípua a anuência, pelo ente federativo, dos deveres e responsabilidades pelo uso do sistema, e consiste em formulário previamente aprovado, constante do Anexo da Portaria SPREV nº 6.657, de 14 de junho de 2021, a cujas condições o ente poderá aderir, por meio da assinatura de seu representante legal (Governador ou Prefeito).

10. É importante destacar que todos os entes federativos, inclusive os que possuem Acordo de Cooperação Técnica em vigor, deverão efetuar a adesão ao sistema por meio do Termo de Adesão e formalizar o contrato com a Dataprev até 31 de dezembro de 2021, conforme prevê o art. 5º da Portaria SEPRT/ME nº 15.829, de 2020.

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Conforme consta da referida Nota Informativa, a Portaria SEPRT/ME nº 15.829, de 2020, no art. 5º fixa o prazo para celebração do termo de adesão e contrato com o DATAPREV, bem como sanções em caso de não cumprimento, vejamos:

Art. 5º Nos termos do Decreto nº 10.188, de 2019, para o processamento dos requerimentos de compensação financeira e a utilização do sistema COMPREV, o INSS, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, até 31 de dezembro de 2021, celebrar termo de adesão com a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho e contrato com a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - DATAPREV.

§ 1º As diretrizes das relações negociais para a utilização do COMPREV serão estabelecidas pelo Conselho Nacional dos Regimes Próprios de Previdência Social, de que trata o art. 18 do Decreto 10.188, de 2019, observando-se que:

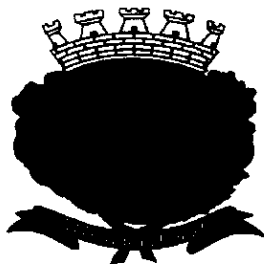
I - na compensação entre o RGPS e os RPPS, o custeio do sistema será de responsabilidade do INSS até 31 de dezembro de 2021 e de cada regime instituidor a partir de 1º de janeiro de 2022;

II - na compensação entre os RPPS, o custeio do sistema será de responsabilidade de cada regime instituidor, a partir de 1º de janeiro de 2021.

§ 2º Os requerimentos da compensação financeira entre os RPPS serão apresentados a partir de 1º de janeiro de 2021, por meio do COMPREV, somente pelos entes federativos que celebrarem o termo de adesão e o contrato de que trata o caput.

§ 3º O não atendimento ao previsto no caput constituirá causa impeditiva à emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária, de que trata o inciso IV do art. 9º da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, aplicando-se as sanções de que trata o art. 7º da referida Lei e a suspensão do pagamento da compensação financeira devida pelo RGPS.

§ 4º O termo de adesão de que trata caput será definido pela Secretaria de Previdência



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

Por todo o exposto, sob o aspecto estritamente jurídico conclui-se pela constitucionalidade e legalidade do projeto, com relação ao aspecto financeiro, nos termos do art. 39, do Regimento Interno incumbe à Comissão de Finanças e Orçamento a apreciação e a emissão de parecer. Sobre o mérito, manifestar-se-á o Plenário de forma soberana.

É o parecer.

Procuradoria, aos 02 de setembro de 2021.


Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298