



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 315/2015

Assunto: Projeto de Lei nº 119/2015 – Aatoria do Prefeito Sr. Clayton Roberto Machado – que “Estabelece a aposentadoria especial para guardas civis municipais e dá outras providências”.

À Comissão de Justiça e Redação
Senhor Presidente Vereador Paulo Roberto Montero

Trata-se de parecer acerca da legalidade e constitucionalidade do projeto em epígrafe, autoria do nobre alcaide Sr. Clayton Roberto Machado, que estabelece aposentadoria especial para os guardas civis municipais.

Passamos à análise da competência legislativa municipal acerca da matéria.

A Constituição Federal no artigo 40, § 4º, inciso II, estabelece:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, 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.

[...]

4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores:

[...]



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

II - que exerçam atividades de risco

Consoante o artigo 22, inciso XXIII, da Constituição Federal compete privativamente à União legislar sobre seguridade social.

Nos termos do artigo 24, inciso XII, da Constituição Cidadã compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre previdência social. Sendo que a competência da União concorrente da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais (§ 1º). Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades (§ 3º).

Contudo, o Município tem autonomia para legislar sobre a aposentadoria especial de seus servidores, no exercício da competência supletiva prevista no artigo 24, § 3º c.c. artigo 30, II, ambos da Constituição da República.

Aliás, trata-se de norma absolutamente justa, uma vez que esses servidores se colocam em situação de risco em favor da segurança do Município. São eles, diariamente, expostos às mais diversas situações de perigo. Assim, tal reconhecimento, longe de representar um privilégio, nada mais é do que a aplicação objetiva do princípio constitucional da isonomia, uma vez que esse preconiza tratar diferenciadamente situações desiguais.

Colacionamos julgados do Tribunal de Justiça de São Paulo acerca da matéria:

MANDADO DE INJUNÇÃO. Reconhecimento da omissão legislativa municipal. LEGITIMIDADE "AD CAUSAM". Impetração contra omissão legislativa. Iniciativa legislativa. Prefeito e Município. Competência concorrente para iniciativa legislativa referente à previdência do servidor público municipal de ambos. Mesma pessoa estatal. Legitimidade do Prefeito



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

para representar judicialmente o Município. Preliminar rejeitada. OMISSÃO LEGISLATIVA. Regulamentação do direito constitucional de aposentadoria por regime especial, nos termos do artigo 40, § 4º, inciso III da Constituição Federal. Reconhecimento da omissão legislativa. Norma de eficácia limitada ou mediata, introduzida pela Emenda Constitucional n. 47/2005 que dispõe sobre um direito social e, portanto, fundamental. A inexistência de norma regulamentadora em qualquer das esferas de poder, portanto, inviabiliza o exercício legítimo desse direito, autorizando a impetração da injunção para reconhecer a mora legislativa e, no caso concreto, permitir a aplicação analógica da norma já existente para o Regime Geral da Previdência Social. Aplicação analógica do artigo 57, § 1º da Lei n. 8.213/91, até que sobrevenha a edição de norma municipal específica regulamentadora. Ausente condenação em verba honorária conforme a regra do art. 25 da Lei nº 12.016/2009. Preliminar rejeitada e ordem de mandado de injunção concedida. (TJSP. Mandado de Injunção nº 0067993-12.2013.8.26.0000. Djalma R. Lofraço Filho. Data 12.12.2013)

MANDADO DE INJUNÇÃO. Aposentadoria especial - Guardas Cívicas Municipais do Município de Limeira. Preliminar de ilegitimidade passiva afastada - Ausência de norma municipal que regulamente a aposentadoria especial dos servidores que exercem atividade de risco. Aplicação do artigo 57 da Lei nº 8.213/91, até que sobrevenha a edição da norma municipal regulamentadora - Ordem concedida. (TJSP. Mandado de Injunção nº 2069147-60.2015.8.26.0000. Relator Des. Marcos Pimentel Tamassia. Data 08.09.2015).

O art. 48, inciso III, da nossa Lei Orgânica em simetria com a Constituição Estadual (art. 24, IV) estabelece que são de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre servidores públicos municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, restando, atendida, portanto, a cláusula de reserva de iniciativa conferida ao Chefe do Poder Executivo.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

[...]

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

[...]

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

O art. 6º do projeto estabelece carência de dois anos, contados da vigência da lei para sua implementação. Na mensagem consta que esse prazo é para adequações técnicas, procedimentais, financeiras e orçamentárias, tendo em vista – sobretudo – cálculo atuarial a ser realizado pelo VALIPREV.

Tal atitude demonstra-se temerária vez que somente com o cálculo atuarial é possível a análise de riscos e expectativas, por meio de conhecimentos específicos das matemáticas estatística e financeira.

Ademais, atentamos nos termos do artigo 40, "caput" da Constituição Federal, que o regime próprio previdência dos servidores públicos, de caráter contributivo e solidário, deve observar critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, mormente no caso em análise, em que se pretende instituir aposentadoria especial com redução do tempo de contribuição e proventos integrais, o que certamente acarreta aumento de despesa para o Município.

A propósito, o projeto não veio acompanhado do impacto orçamentário-financeiro, nem demonstração de que o acréscimo da despesa será compatível com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme determina os artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101/2000).

A esse respeito, a Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de responsabilidade fiscal) estabelece:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

[...]

Nessa mesma linha, a Lei Orgânica do Município de Valinhos dispõe:

Artigo 147 - A despesa de pessoal ativo e inativo ficará sujeita aos limites estabelecidos na lei complementar a que se refere o artigo 169 da Constituição Federal.

Parágrafo único - A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente, para atender as projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias.

Destarte, apesar do artigo 6º do projeto estabelecer carência de dois anos, contados da vigência da lei para sua implementação, reiteramos que a tramitação do projeto sem o necessário cálculo atuarial, bem como estudo do impacto financeiro-orçamentário da medida revela-se temerário. Entretanto, tal questão encontra-se afeta à análise pela Comissão de Finanças e Orçamento (artigo 39, inciso III, Regimento Interno).

Artigo 39 - Compete à Comissão de Finanças e Orçamento emitir parecer sobre todos os assuntos de caráter financeiro, e especialmente sobre:

[...]



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

III - as proposições referentes à matéria tributária, abertura de créditos, empréstimos públicos e as que direta ou indiretamente alterem a despesa ou a receita do Município, acarretem responsabilidade ao erário municipal ou interessem ao crédito público;

Quanto às alterações legislativas advindas do presente projeto o nobre Alcaide informa que pretende alterar o § 1º do artigo 39 da Lei nº 4.877/2013 para afastar a necessidade de Lei Federal sobre a matéria. Nesse particular, considerando as razões da modificação, temos que o art. 138 desse diploma legal igualmente carece de alteração, pois do mesmo modo dispõe acerca da necessidade de Lei Federal para a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria.

Por fim, cumpre observar que a aprovação da proposta depende do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara nos termos do art. 46, §1º, V, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto, conclui-se que a proposta reúne condições de legalidade e constitucionalidade, *latu sensu*, ressalvada a competência da Comissão de Finanças e Orçamento acerca da matéria. **Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.**

É o parecer.

D.J., aos 21 de setembro de 2015.


Pedro Inácio Medeiros
Diretor Jurídico