

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Pouso Alegre – M.G..

Pouso Alegre, 12 de dezembro de 2017.

PARECER JURÍDICO AO PROJETO DE LEI Nº 7375/2017

Autoria – Poder Legislativo

Nos termos do artigo 79 do Regimento Interno desta Casa de Leis, analisam-se os aspectos legais do **Projeto de Lei nº 7370/2017, de autoria da Mesa Diretora** que ***“INSTITUI O PROGRAMA DE APOSENTADORIA INCENTIVADA PARA OS SERVIDORES EFETIVOS DA CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE/MG E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”***

O projeto de lei em análise visa em seu artigo primeiro (1º), instituir para os exercícios de 2018 a 2020, o Programa de Aposentadoria Incentivada, com o objetivo de incentivar a aposentadoria de servidores efetivos do Quadro Permanente de Pessoal do Poder Legislativo do Município de Pouso Alegre/MG. Segundo expresso no parágrafo único, o prazo disposto no *caput* pode ser prorrogado uma vez, por igual período.

O artigo segundo (2º) dispõe que os servidores efetivos em atividade no Poder Legislativo Municipal, que hajam preenchido ou venham a preencher todos os requisitos para aposentadoria voluntária integral – restando apenas atingir a idade para a aposentadoria compulsória – e os servidores que apenas preencham os requisitos para aposentadoria proporcional poderão aderir ao Programa de Aposentadoria Incentivada.

Adiante, o parágrafo único leciona que a implementação do referido Programa, será realizada por etapas, observada a ordem de protocolo do pedido, de acordo com a conveniência e a oportunidade do Poder Legislativo, conforme avaliação da Mesa Diretora.

O artigo terceiro (3º) determina que excetuam-se do disposto no artigo 2º daquele proposta de lei aqueles que: I - já tenham requerido aposentadoria; II - tenham sido condenados por decisão judicial transitada em julgado que importe na perda do cargo.

O artigo quarto (4º) registra que os servidores efetivos que estiverem respondendo a processo administrativo disciplinar ou penal poderão aderir ao Programa de Aposentadoria Incentivada; entretanto o deferimento do pedido fica condicionado à conclusão do eventual processo.

Nos termos dispostos no artigo quinto (5º), será concedida indenização aos servidores efetivos que hajam preenchido ou venham a preencher todos os requisitos para aposentadoria voluntária integral que aderirem ao Programa e Aposentadoria Incentivada, de valor correspondente à média ponderada de 50% (cinquenta por cento) de seu salário base mensal, por ano e fração de serviço prestado ao Poder Legislativo Municipal, até a data de sua adesão ao programa.

Em sintonia ao parágrafo primeiro (§ 1º) aos servidores efetivos que postularem aposentadoria com vencimento proporcional ao tempo de serviço prestado e tiverem o pedido de adesão ao Programa de Aposentadoria Incentivada deferido, será concedida indenização de valor correspondente a 50% (cinquenta por cento) de seu salário base mensal, por ano, e fração de serviço prestado ao Poder Legislativo Municipal até a data de sua adesão ao programa.

No parágrafo segundo (§ 2º), para o cálculo da indenização referida no caput deste artigo, considerar-se-á o valor do salário base no mês da adesão ao Programa de Aposentadoria Incentivada. Já no parágrafo terceiro (§ 3º), para fins de apuração de tempo de serviço efetivamente prestado ao Poder Legislativo Municipal, considera-se a data de nomeação na Câmara Municipal de Pouso Alegre, computando-se o exercício de cargo de provimento em comissão e de outros cargos de provimento efetivo, ainda que diferentes do cargo atual, considerando como termo final da contagem do tempo de serviço, o último dia estabelecido para adesão ao Programa de Aposentadoria Incentivada.

Prosseguindo no parágrafo quarto (§ 4º), a indenização de que trata este artigo não se incorpora, para nenhum efeito, ao provento de aposentadoria e nem interfere em seu cálculo, assim como não compõe margem de cálculo consignável ou para qualquer outro fim.

O artigo sexto (6º) determina que o pagamento da indenização referida no artigo 5º (quinto) da proposta de lei, fica condicionado ao deferimento da aposentadoria e, conforme o caso, será efetivado em até 2 (duas) parcelas, mensais e sucessivas, em até 15 dias do deferimento de sua aposentadoria pelo Órgão Previdenciário, respeitada a disponibilidade orçamentária e financeira do Poder Legislativo. De acordo com o parágrafo primeiro (§ 1º), conforme legislação vigente, sobre as verbas de natureza indenizatória não haverá incidência de Imposto de Renda a ser retido na fonte. Conforme o parágrafo segundo (§ 2º), não haverá incidência de correção monetária sobre o valor da indenização na hipótese de pagamento parcelado. Já no parágrafo terceiro (§ 3º), em nenhuma hipótese incidirão juros sobre o valor da indenização. E, no parágrafo quarto (§ 4º) será deduzido do valor da indenização, eventual saldo de débito que os servidores porventura tenham com o Poder Legislativo.

O artigo sétimo (7º) dispõe que após o requerimento de adesão ao Programa de

Aposentadoria Incentivada e de seu deferimento, os servidores deverão aguardar o momento indicado pelo Poder Legislativo para requerimento do afastamento de suas atividades e de sua aposentadoria ao Órgão Previdenciário. Outrossim, de acordo com o parágrafo único, a protocolização dos requerimentos de afastamento e aposentadoria em momento diverso do indicado pelo Poder Legislativo, ocasionará a renúncia imediata ao direito de adesão ao Programa de Aposentadoria Incentivada e aos benefícios dele advindos.

O artigo oitavo (8º) dispõe que a adesão ao Programa de Aposentadoria Incentivada não retira dos servidores o direito à participação nos processos de progressão na carreira enquanto na atividade. E, seu parágrafo único, expressa que possíveis progressões posteriores à adesão dos servidores ao Programa de Aposentadoria Incentivada, não serão computadas para efeito de cálculo da indenização prevista no artigo 5º desta Lei.

O artigo nono (9º) registra que no caso de novo ingresso no serviço público municipal, o tempo de serviço considerado para apuração da indenização, nos termos desta Lei, não poderá ser reutilizado para o mesmo fim ou aquisição de qualquer outro benefício ou vantagem.

O artigo dez (10) registra que fica expressamente vedada, pelo prazo de 04 (quatro) anos a contar da data da publicação do ato de aposentação, a nomeação do beneficiado pelo Programa de Aposentadoria Incentivada para ocupar cargo de provimento em comissão ou a sua contratação por qualquer outra modalidade no âmbito do Poder Legislativo Municipal, exceto se habilitado em concurso público de provas ou de provas e títulos para cargo de provimento efetivo.

O artigo onze (11) determina que as despesas decorrentes da aplicação desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, que serão suplementadas, se

necessário. O artigo doze (12) dispõe que o Poder Legislativo Municipal regulamentará a execução do disposto nesta Lei. O artigo treze (13) determina que esta Lei, se aprovada, entra em vigor na data de sua publicação.

COMPETÊNCIA

A Lei Orgânica Municipal dispõe, *in verbis*:

“ART. 40 - Compete privativamente à Câmara, entre outros itens:

(...)

III – dispor sobre a criação, transformação ou extinção de cargo e função públicos de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, respeitado o regime jurídico único dos servidores municipais e os parâmetros da lei de diretrizes orçamentárias.”

A alteração proposta, então, situa-se no plano de competência privativa da Câmara Municipal através da Mesa Diretora.

FORMA

As matérias de competência privativa da Câmara Municipal devem ser propostas mediante projeto de resolução ou projetos de lei, nos termos do artigo 239 e seguintes da Resolução n. 1172, de 04 de dezembro de 2012 (Regimento Interno).

A forma da proposta em análise está adequada.

INICIATIVA

A iniciativa é privativa da Mesa Diretora, nos termos dispostos no artigo 40, III da Lei Orgânica Municipal, em conjunto com o artigo 43 e 242 da Resolução n. 1.172, de 04 de dezembro de 2012 (Regimento Interno).

Neste sentido os ensinamentos de **Mayr Godoi**:

“A direção administrativa dos serviços da Câmara envolve a manifestação da mesa, como colegiado, apenas na iniciativa dos projetos de criação dos cargos de sua secretaria e fixação dos vencimentos, na discriminação dos seus recursos, na prestação de suas contas e na convocação das sessões.”¹

Como se sabe, os entes que compõe a federação brasileira detêm, dentre outras, a capacidade de autoadministração, o que comumente se denomina *autonomia*.

Em sua acepção técnico-política, conceituada na ímpar lição de José dos Santos Carvalho Filho (*in* Manual de Direito administrativo, 30^a ed. Atlas), autonomia significa *“ter a entidade integrante da federação capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração”*. No primeiro caso, a entidade deve criar seu diploma constitutivo; no segundo, pode organizar seu governo e eleger seus dirigentes; no terceiro, pode ela organizar seus próprios serviços”.

Ao seu turno, pode a Administração organizar seus órgãos, suas diretrizes administrativas, fixar suas metas e eleger suas prioridades, em específico estabelecer o regime de seus servidores, dentro da conveniência e oportunidade que lhe são inerentes.

¹ GODOY. Mayr. A Câmara Municipal e o seu regimento interno. 5^aed –São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2008.p.68.

Entretanto, não se trata de uma difusão desregrada de seus atos e das políticas administrativas. À eles se atribuem **ponderações** e **limites**, evitando que desvirtuem o fim almejado e desmantelem a garantia do interesse público.

No trato do controle dos atos administrativos, dos seus limites e objetivos, o já citado autor José dos Santos Carvalho Filho (*in* Manual de Direito administrativo, 30ª ed. Atlas) pontua com clareza que:

*“Outro princípio de relevo é o das políticas administrativas, ou seja, o poder que tem a Administração de estabelecer suas diretrizes, suas metas, suas prioridades e seu planejamento para que a atividade administrativa seja desempenhada da forma mais eficiente e rápida possível. Neste ponto, **não se pode perder de vista que o único alvo da atividade administrativa tem que ser o interesse público, e sendo assim, é este mesmo interesse que estará a exigir o controle da Administração, não somente em sede de legalidade, mas também no que diz respeito aos objetivos a serem alcançados através da função de gerir os negócios da coletividade**”.* (grifamos).

Vê-se, desta forma que o fim precípua dos atos administrativos – e por óbvio, dos atos legislativos – é o **interesse público local**. É nele que se deve balizar o exercício da função legislativa.

Nesta senda, **não se pode permitir a elaboração de atos legislativos voltados para políticas administrativas que, de qualquer forma, podem pôr o interesse público sob qualquer risco ou ameaça de suprimi-lo ou atenuá-lo.**

E, dentre tantas formas de se incorrer em tais prejuízos, urge ressaltar que compete ao agente público a responsabilidade de resguardar políticas que não incorram no prejuízo – nem mesmo futuro – do orçamento fiscal e orçamentário, sob pena de se comprometer medidas ulteriores destinadas ao custeio dos interesses básicos dos cidadãos.

Em outras palavras: **Não se pode comprometer, a qualquer título e pretexto, por forma mais vantajosa que se possa parecer no momento, o custeio das políticas administrativas futuras, na premissa de uma legislatura pautada na responsabilidade e zelo da coisa pública; a isto somado o quadro político e econômico incerto e as conjecturas da crise que assola o país.**

O objetivo da lei de responsabilidade fiscal não é apenas estabelecer um sistema de equilíbrio de gastos e receitas da contabilidade pública, mas a **instituição de políticas responsáveis**, capazes de custear não apenas as políticas momentâneas, mas as futuras.

Rogando vênia para resgatar o corriqueiro brocardo: *“é preciso saber quando parar”...*

Aliado a tudo isto, a **administração responsável** da coisa pública desbrava caminho na aplicação dos **princípios da precaução e da prevenção**.

Para isto, servimo-nos uma vez mais da já invocada lição de José dos Santos Carvalho Filho, acerca do **princípio da precaução** (*in* Manual de Direito Administrativo, 30ª edição, Atlas):

*“Atualmente, **o axioma tem sido invocado também para a tutela de interesse público, em ordem a considerar que, se determinada ação acarreta risco para a coletividade, deve a Administração adotar postura de precaução para evitar que eventuais danos acabem por concretizar-se.** Semelhante cautela é de todo conveniente na medida em que se sabe que alguns tipos de dano, por sua gravidade e extensão, são irreversíveis ou, no mínimo, de difícilíssima reparação”.*

Na mesma direção, importante trazer à baila as esclarecedoras ponderações de Juarez Freitas (*in* Direito Fundamental à Boa Administração Pública, 3ª ed. Malheiros), com assertiva lição no que concerne a aplicação do princípio da prevenção:

*“O princípio da prevenção, no Direito Administrativo, estatui que a Administração Pública, ou quem faça as vezes, na certeza de evento danoso, **tem a obrigação de evitá-lo**, desde que no rol de suas atribuições competências e possibilidades orçamentárias. Quer dizer, **tem o dever incontornável de agir preventivamente, não podendo invocar meros juízos de conveniência ou oportunidade em sentido contrário**”.*

(...)

*“Em outras palavras, na hipótese de prevenção, antevê-se, com segurança, o resultado prejudicial. Correspondentemente, nos limites das atribuições, nasce **a obrigação administrativa de escolher hábeis medidas interruptivas da rede causal, de maneira a impedir o dano antevisto**”.*

(...)

*“Não se mostra remotamente plausível, nesses casos, a argumentação baseada em dúvida, salvo por arte do sofisma. Viável até a outorga de tutela específica para que o Poder Público tome as pertinentes providências de caráter preventivo. Não há nisso qualquer traço de paternalismo autoritário estatal. Ao revés: **a inação é que revela condescendência autoritária na preservação do status quo lesivo**”.*

Não obstante a completude de tais explanações, o mesmo autor descreve com igual maestria acerca do **princípio da precaução**, em linhas dignas de nota:

“Já o princípio constitucional da precaução, igualmente dotado de eficácia direta e imediata, estabelece (não apenas no campo ambiental), a obrigação de adotar medidas antecipatórias e proporcionais, mesmo nos casos de incerteza quanto á produção

*de danos fundadamente temidos (juízo de forte verossimilhança). **A inobservância do dever configura omissão antijurídica, que, a semelhança do que se sucede com a ausência da prevenção cabível, tem o condão de gerar dano (material e/ou moral) injusto e, portanto, indenizável, dispendiosamente absorvido pela castigada massa dos contribuintes***”.

(...)

O princípio da precaução, com a sua alta carga simbólica, acarreta o dever de a administração pública motivadamente evitar, nos limites de suas atribuições e possibilidades orçamentárias, a produção do evento que supõe danoso, em face de fundada convicção (juízo de verossimilhança e de forte probabilidade) quando o risco de, se não for interrompido tempestivamente o nexo de causalidade, ocorrer prejuízo desproporcional, isto é, manifestamente superior aos custos (sociais, econômicos e ambientais) da eventual atividade interventiva.

Por exemplo, não se pode liberar um medicamento sem segurança quanto a possíveis efeitos colaterais, o que supõe tempo de monitoramento. Outro exemplo: o “poder geral de cautela” que se confere aos Tribunais de Contas, na aplicação da teoria dos poderes implícitos no artigo 71 da CF: trata-se do poder-dever de, motivadamente, tomar providências assecuratórias da própria decisão final. Não há, aqui, certeza do dano tampouco com relação ao conteúdo da decisão definitiva, mas forte verossimilhança. Mais: não se deve liberar para consumo um alimento exposto a determinada contaminação provavelmente deletéria. Em todos os casos, não há certeza da nocividade, mas a cautela se impõe.

No cotejo, pois, com o princípio da prevenção, a diferença sutil reside no grau estimado de probabilidade da ocorrência do dano (certeza versus verossimilhança). Assim, ao implementar a precaução, a Administração Pública, no exercício de suas competências, igualmente precisa agir na presunção de que a interrupção do nexo de causalidade consubstancia, no plano concreto, atitude mais adequada que a liberação do liame.

(...)

Útil observar que os princípios da prevenção e da precaução estão intimamente associados a segurança e a sustentabilidade. Sem prevenção e precaução, não funcionam os modelos desenhados para promover o desenvolvimento com equidade e a prosperidade econômica com qualidade de vida.

Além disso, precaução e prevenção são princípios que nada tem de anticientífico ou de conservador, menos ainda de refratário às inovações tecnológicas. Têm a ver, sim, com proteção da segurança, em sentido amplíssimo, que acarreta, por exemplo, o dever de exigir, no processo produtivo, a substituição de materiais arriscados por outros seguros para a saúde, sem proteções baseadas no economicismo indefensável.

(...)

O Estado Democrático jamais cumprirá as suas funções, perante os velhos e novos danos, se insistir em se manter hostil às intervenções necessárias, erro simétrico ao de tentar controlar tudo. Quer dizer, o que se pretende é o justo equilíbrio dinâmico das decisões administrativas.

“No jogo concertado entre mobilidade e continuidade, não pode haver lugar nem para a falta de antecipação, nem para o imobilismo da perplexidade, pois ambos os fenômenos abrem espaço à sórdida aventura à custa do risco alheio”.

No presente caso, propõe-se o Projeto de Lei destinado a implementação do Programa de Aposentadoria Incentivada para os servidores efetivos desta r. Câmara Municipal, **desde que preencham os requisitos nele elencados.**

Em um primeiro momento, ao se observar a estimativa de impacto orçamentário – financeiro que integra a minuta do projeto, pode-se pensar que a despeito dos significativos valores despendidos aos servidores que se beneficiarão de tal incentivo, estar-se-ia diante de uma economia de futuras parcelas, o que ao contrário do que se pensa, viria a trazer benefício ao erário municipal.

Contudo, temos que não nos parece de todo certo permitir que se implante tamanho gasto, com um hipotético retorno futuro do qual não se pode mensurar de forma inequívoca. Da mesma forma que não se pode prever o quantum a ser economizado, não se podendo de antemão afirmar a eventual onerosidade de tais parcelas.

Em outras palavras, parece-nos que seria um risco que não compete a Administração Pública suportar. Do contrário, estar-se ia adentrando na contramão da aplicação dos princípios da prevenção e precaução, aqui invocados como garantidores do interesse público.

Relembre-se: O que se busca é evitar, nos limites das atribuições e possibilidades orçamentárias, riscos desnecessários para a coletividade.

Ademais, como já se disse linhas acima, dada a atual conjuntura econômica e política que o país passa nos últimos anos, nada pode se tomar como certo, ainda mais em se tratando da administração da coisa pública.

Aliás, é certo que esta r. Casa, nas funções legais que lhe compete, é conhecedora do trágico estado pelo qual passam as contas municipais. São inúmeros projetos e melhorias dependentes de implementação, mas ainda paralisados por impossibilidade de inclusão no orçamento, o que congela momentaneamente as ações de interesse público.

Com a devida vênia, o que hoje pode parecer uma medida de economia e benfeança receita pública, amanhã pode desencadear uma parcela de dívida que poderá pôr em cheque as necessidades básicas dos municípios, o que não se pode permitir sob nenhum aspecto.

E, mais: Não seria demais considerar eventuais equiparações aos servidores de outras esferas públicas (não apenas municipais; mas inclusive estaduais e federais) e nas mesmas condições que os servidores beneficiados pelo Projeto de Lei que se pretende aprovar, o que importaria em possível agravamento do valor, acrescido de respectivos encargos e juros.

Vale esclarecer que as preocupações aqui expressadas não intentam deixar ao desmazelo o reconhecimento pela dedicação, trabalho e competência dos servidores desta r. Casa, **cujo zelo pelo resguardo do interesse público é notório e inegável** – São vidas inteiras dedicadas com amor e afincamento ao Poder Legislativo e a causa pública. Ao contrário, trata-se de uma clara preocupação com o mesmo interesse público, do qual não se pode dispensar, sob nenhuma circunstância.

Por tais razões, **insta concluir que a deliberação quanto ao mérito da matéria aqui deliberada cabe única e exclusivamente aos membros desta nobre Casa de Leis**. Este parecer jurídico é meramente opinativo e não vinculativo, *d.m.v.*. Daí porque tantos esclarecimentos técnicos e alertas a respeito do objeto em debate; merecedor de redobrada análise, estudos financeiros, orçamentários e contábeis; e não apenas jurídicos, e que espera-se sejam levados a efeito pelos senhores Vereadores quando da eventual tramitação e deliberação.

QUORUM

Sendo assim, temos a esclarecer que para a sua aprovação é exigido quorum de maioria de votos, desde que presentes mais da metade dos membros da Câmara, nos termos do artigo 53 da Lei Orgânica Municipal e artigo 56, inciso III do Regimento Interno da Câmara Municipal de Pouso Alegre.

Por fim, cumpre ressaltar que a Mesa Diretora, em obediência ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, em seu artigo 16, encaminhou “*declaração*” de que “*há compatibilidade e adequação da despesa constante do referido Projeto com o disposto na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)*”.

CONCLUSÃO

Por tais razões, exara-se *parecer favorável* ao regular processo de tramitação do Projeto de Lei nº 7375/2017, para ser submetido à análise das ‘*Comissões Temáticas*’ da Casa e, posteriormente, à deliberação Plenária. *Salienta-se, reitere-se e registre-se que, o parecer jurídico, ora exarado, é de caráter meramente opinativo, sendo que a decisão final a respeito, compete única e exclusivamente aos ilustres membros desta Casa de Leis.*

É o modesto entendimento e parecer, S.M.J..

Geraldo Cunha Neto
Assessor Jurídico
OAB/MG nº 102.023

Marco Aurélio de Oliveira Silvestre
Diretor Jurídico