

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Pouso Alegre – MG.

Pouso Alegre, 29 de junho de 2020.

PARECER JURÍDICO

Autoria – Poder Executivo

Nos termos do artigo 79 do Regimento Interno desta Casa de Leis, passamos a analisar os aspectos legais do **Projeto de Lei nº 1.095/2020**, de autoria do Chefe do Poder Executivo que ***“ALTERA A LEI MUNICIPAL Nº 4.643, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2007, QUE DISPÕE SOBRE A REESTRUTURAÇÃO DO IPREM, E A LEI MUNICIPAL Nº 5.748, DE 27 DE OUTUBRO DE 2016, ADEQUANDO-SE À EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2019, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”***

O Projeto de Lei em análise, nos termos do *artigo primeiro (1º)*, dispõe que a Lei Municipal nº 4.643, de 26 de dezembro de 2007, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 13
Parágrafo único. O Instituto de Previdência Municipal do Pouso Alegre – IPREM será responsável pela concessão e pagamentos dos benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão por morte.” (NR)

“Art. 13-A. Os benefícios elencados a seguir serão administrados e custeados diretamente pelo órgão ou entidade de vinculação do servidor:

I – para servidor ativo;

a) Auxílio-doença;

b) Salário-família;

c) Salário maternidade;

II – quando aos dependentes:

a) Auxílio-reclusão

§1º Os Poderes Executivos e Legislativo poderão celebrar convênio com o Instituto de Previdência Municipal de Pouso Alegre – IPREM para que este realize perícias médicas decorrentes dos afastamentos para licença de tratamento de saúde, licença por acidente de serviço e

licenças por doença profissional de servidores municipais da ativa.

§2º O custo do convênio do parágrafo anterior deverá ser suportado pelo ente empregador ao qual o servidor está vinculado.”

“Art. 23. O abono anual será devido àquele que, durante o ano, tiver recebido proventos de aposentadoria e pensão por morte.

Parágrafo único. O abono anual sobre os benefícios temporários será devido pelo órgão ou entidade ao qual o servidor se vincula.” (NR)

“Art. 40

III – Para a concessão de pensão por morte, do recolhimento das contribuições, na forma prevista do art. 11 desta Lei, quando o segurado estiver em licença sem vencimentos.

.....
§4º. Independente de carência o benefício de pensão por morte, salvo as exceções previstas nesta Lei.” (NR)

“Art. 63 (Revogado)”

“Art. 96.....

I – A contribuição mensal compulsória dos servidores ativos e os de gozo do benefício de prestação não continuada, sobre a perspectiva remuneração, será de 14% (quatorze por cento); inclusive sobre o abono anual;

II – A contribuição mensal compulsória da Prefeitura, Câmara, autarquias e fundações públicas do Município e órgãos de outro ente federado que tenha servidores cedidos pela municipalidade será sobre a totalidade da remuneração dos servidores, observada a alíquota definida pelo cálculo atuarial e revista anualmente, não podendo ser inferior a alíquota do servidor.

III – A contribuição mensal compulsória dos inativos e pensionistas sobre os respectivos proventos será de 14% (quatorze por cento) sobre a parcela que supere o teto definido a cada ano pelo RGPS.” (NR)

“Art. 98.....

§1º. É de responsabilidade do IPREM o desconto da contribuição da parte do servidor da autarquia em gozo do auxílio-doença, salário-maternidade e auxílio-reclusão, e de inativos e pensionistas inclusive sobre abono anual a seu cargo.” (NR)

O *artigo segundo* (2º) registra que o artigo 2º da Lei Municipal nº 5.748, de 27 de outubro de 2016, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º - O Município, suas Autarquias e Fundações Públicas e a Câmara Municipal contribuirão para o custeio do regime próprio de previdência de seus servidores,

intitulada Contribuição Patronal – custo normal no percentual de 14% (quatorze por cento).” (NR)

O *artigo terceiro* (3º) aduz que as dotações para cobertura orçamentária das despesas decorrentes desta Lei são aquelas consignadas no orçamento vigente, destinadas especificamente para cobertura das despesas com pessoal.

O *artigo quarto* (4º) determina que ficam revogados a Seção XVI, Do Abono de Permanência, e o art. 63 da Lei Municipal nº 4.643, de 26 de dezembro de 2007.

O *artigo quinto* (5º) revoga as disposições em contrário e prevê que esta Lei entre em vigor 90 (noventa) dias após a data de sua publicação.

DA INICIATIVA E COMPETÊNCIA

Inicialmente, urge destacar, que o presente parecer se refere única e exclusivamente aos seus aspectos legais de tramitação.

Nesse contexto, a **LOM – LEI ORGÂNICA MUNICIPAL**:

Art. 19. Compete ao Município:

(...)

XXXV - estabelecer o regime jurídico, os quadros e o plano de previdência e assistência social de seus servidores públicos

Art. 45, dispõe que: são iniciativa do prefeito, entre outros, os projetos de lei que disponham sobre: (grifo nosso)

(...)

II o regime jurídico único e os planos de carreira dos servidores públicos do Município, autarquias e fundações públicas

Art. 122. O Município instituirá regime próprio de previdência municipal para o servidor público e para a família. (Redação dada pela Emenda à LOM nº 36, de 10/06/2002).

(...)

§ 5º O município instituirá entidade da administração indireta para gerir, com exclusividade, o regime próprio de previdência dos servidores municipais de carreira dela contribuintes, ativos e inativos. (Redação dada pela Emenda à LOM nº 36, de 10/06/2002).

A Constituição da República dispõe em seu artigo 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea “b”:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

O presente projeto de lei foi elaborado no exercício da competência legislativa, consoante o disposto no artigo 30, incisos I, da Constituição Federal, já que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local.

Por interesse local entende-se:

“todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância; tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local”. (CASTRO José Nilo de, in Direito Municipal Positivo, 4. ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49)

Corroborando acerca das competências municipais, os ensinamentos do mestre **José Afonso da Silva**, in Curso de Direito Constitucional Positivo, 36ª edição, Malheiros, páginas 645 e 646:

“O art. 30 da Constituição já discrimina as bases da competência dos Municípios, tais como: (1) legislar sobre assuntos de interesse local, que consubstancia a área de competência legislativa exclusiva, incluindo aí, por conseguinte, a legislação tributária e financeira;

(...)

*Acrescente-se a isso sua **competência exclusiva:***

(a) em matéria administrativa, para ordenar sua Administração, como melhor lhe parecer;

***(b) em matéria financeira, para organizar suas finanças, elaborar sua lei de diretrizes orçamentárias, sua lei orçamentária anual e sua lei do plano plurianual.**” (grifo nosso).*

Acerca do interesse local:

“Apesar de difícil conceituação, interesse local refere-se àqueles interesses que possam dizer respeito mais diretamente às necessidades imediatas do Município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União), uma vez que é inegável que mesmo atividades e serviços tradicionalmente desempenhados pelos Municípios, como

transporte coletivo, polícia das edificações, fiscalização das condições de higiene de restaurantes e similares, coleta de lixo, ordenações do uso do solo urbano, etc., dizem secundariamente com o interesse estadual e nacional.” (MENDES, Gilmar Ferreira, in Gestão Pública e Direito Municipal, 1ª ed., Saraiva).

O caso em apreço vem adequar, *S.M.J.*, a legislação municipal ao disposto na emenda constitucional nº 103/2019, que alterou o artigo 40 da Constituição da República de 1988. Dentre as alterações legislativas, cumpre pontuar os seguintes aspectos:

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.

(...)

§ 2º O rol de benefícios dos regimes próprios de previdência social fica limitado às aposentadorias e à pensão por morte.

§ 3º Os afastamentos por incapacidade temporária para o trabalho e o salário-maternidade serão pagos diretamente pelo ente federativo e não correrão à conta do regime próprio de previdência social ao qual o servidor se vincula.

No mesmo sentido, as alterações **impactaram diretamente nas alíquotas:**

§ 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão estabelecer alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União, exceto se demonstrado que o respectivo regime próprio de previdência social não possui déficit atuarial a ser equacionado, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social.

Noutro giro, o PL também busca “a extinção do abono permanência”, e segundo justificativa apresentada pelo Alcaide Municipal, esta se dará “para o servidor público que tenha completado as exigências para a aposentadoria voluntária e opte por

permanecer em atividade, a extinção permitirá natural efeito renovador no servidorismo público municipal e economia aos cofres públicos”. (SIC).

A justificativa do PL também ressalta que “as alterações são necessárias e, acaso não sejam realizadas poderão acarretar em responsabilização do gestor por descumprimento do comando constitucional, bem como impedir a emissão do certificado de regularidade previdenciária”. (SIC).

Outra questão que merece atenção é o disposto na LC 173/2020 - Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.

Num primeiro momento estaríamos diante de uma vedação legal, já que tal ação acarretaria no aumento de despesa com pessoal; porém, o art. 8º da Lei Complementar 173/2020, estabelece que “Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado **ou de determinação legal anterior à calamidade pública;**

Dessa forma, a obrigação legal, *S.M.J*, **advêm da entrada em vigor da Emenda Constitucional 103/2019, e se deu anteriormente à edição da LC 173/2020, daí porque o enquadramento na exceção disposta na parte final do inciso I do artigo 8º, da aludida Lei.**

Noutra senda, imperioso o registro de que a LC 173/2020 se aplica aos municípios que declararam “estado de calamidade” e o município de Pouso Alegre tão somente declarou “estado de emergência” (Decreto Municipal 5.117/2020) e os dois institutos são dogmaticamente diferentes. É o que se extrai: “*Além do estado de calamidade pública, é comum ouvirmos que algum município brasileiro decretou*

*estado de emergência. De fato, esse é outro estado de exceção que pode ser decretado por governadores e prefeitos – e o nome usado na lei é **situação de emergência**. Mas qual seria a diferença entre emergência e calamidade? Segundo a lei, trata-se de uma questão de intensidade: a calamidade pública é decretada apenas nos casos mais graves, quando a capacidade do poder público agir fica seriamente comprometida. Ou seja, o estado ou município não conseguem resolver o problema por conta própria e precisam da ajuda do governo federal. É o estado que requer mais atenção e cuidado.*

Já a situação de emergência refere-se a danos menores, que comprometem parcialmente a capacidade de resposta do poder público, ou seja, menos graves que aqueles de uma calamidade pública. Nessa situação, eles também dependem de ajuda do Governo Federal, mas em um grau menor. Evidentemente, não é fácil definir essa diferença de intensidade, e isso acaba dependendo da visão do governante a respeito de cada caso”¹. Daí porque, S.M.J, não se aplica a vedação disposta na LC 173/2020, neste viés também.

Já a LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal – LC 101/2000 – merece especial atenção, no seu **artigo 21 já que trata ser nulo de pleno direito: (...) II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20.**

Assim o PL deve estar sancionado e publicado nos cento e oitenta dias anteriores ao término do mandato, S.M.J, dia 04 de julho de 2020. Registre-se que a aprovação e sanção após este período pode ocasionar responsabilidades aos agentes políticos envolvidos.

Da mesma forma, a Lei 9.504/97 – Lei das Eleições – em seu artigo 73, inciso V, traz uma vedação específica que merece análise, no que diz respeito a suprimir ou readaptar vantagens, porém o período de incidência se dá a partir dos três meses antes da eleição até o dia da posse dos eleitos, isto é, de 04 de julho de 2020 até 01/01/2021.

¹ <https://www.politize.com.br/estado-de-calamidade-publica/>

(Resolução TSE nº 23.606/2019). **Portanto não se aplica, ao caso em tela, mas merece atenção o prazo de vedação.**

Por fim, a competência do Município, portanto, reside no direito subjetivo público de tomar toda e qualquer providência, em assunto de interesse local, isto é, em assuntos de seu peculiar interesse, legislando, administrando, tributando, fiscalizando, sempre nos limites ou parâmetros fixados pela Constituição da República; Constituição Estadual e Lei Orgânica Municipal.

A propositura encontra amparo legal na Lei Orgânica Municipal ao dispor em seu **artigo 69, XIII da LOM**, que **“compete ao Prefeito:**

“XIII – dispor, na forma da lei, sobre a organização e a atividade do Poder Executivo.”

Ainda quanto a iniciativa, na lição de HELLY LOPES MEIRELLES, *“só o administrador, em contato com a realidade, está em condições de bem apreciar os motivos ocorrentes de oportunidade e conveniência na prática de certos atos, que seria impossível ao legislador, dispondo na regra jurídica – lei – de maneira geral e abstrata, prover com justiça e acerto. Só os órgãos executivos é que estão, em muitos casos, em condições de sentir e decidir administrativamente o que convém e o que não convém ao interesse coletivo”*.

E, segundo leciona **CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELO**: *“...quem exerce função administrativa está adstrito a satisfazer interesse público, ou seja, interesse de outrem: a coletividade.”* (Curso de Direito Administrativo, 17ª ed., Malheiros, pág.62).

Nesta senda, os ensinamentos do mestre **Hely Lopes Meirelles**, in *Direito Municipal Brasileiro*, 13ª edição, Malheiros, página 587:

“Vale ressaltar que essa competência do Município para legislar ‘sobre assuntos de interesse local’ bem como a de ‘suplementar a legislação federal e estadual no que couber’ - ou seja, em assuntos em que predomine o interesse local – ampliam significativamente a atuação legislativa da Câmara de Vereadores.

(...)

Leis de iniciativa da Câmara, ou mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, §1º e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como Chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autarquia e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os critérios suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental.”(grifei).

Assim, sob o aspecto legislativo formal, ora em análise, a proposição em exame se afigura revestida da condição legal no que concerne tanto à competência, quanto à iniciativa, não existindo obstáculos legais a sua tramitação nesta Casa de Leis, **ressaltando que quanto ao mérito, a análise cabe única e exclusivamente ao Douto Plenário.**

DOS REQUISITOS LEGAIS ATINENTES AO ARTIGO 16 DA LEI 101/2000

Por fim, cumpre ressaltar que em obediência ao disposto na Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, em seu artigo 16, o Poder Executivo apresentou “declaração” de que “há compatibilidade e adequação da despesa constante do

referido Projeto a Lei de Responsabilidade Fiscal- (PPA, LOA E LDO) e estimativa de impacto financeiro”.

QUORUM

Sendo assim, temos a esclarecer que para a sua aprovação é exigido quorum de **maioria absoluta** dos membros da Câmara, nos termos do artigo 53, §2º, alínea “d” da Lei Orgânica Municipal e artigo 56, inciso I do Regimento Interno da Câmara Municipal de Pouso Alegre.

CONCLUSÃO

Por tais razões, exara-se **parecer favorável** ao regular processo de tramitação do **Projeto de Lei 1.095/2020**, para ser para ser submetido à análise das ‘*Comissões Temáticas*’ da Casa e, posteriormente, à deliberação Plenária. Salienta-se que o parecer jurídico, ora exarado, é de caráter meramente opinativo, sendo que a decisão final a respeito, compete exclusivamente aos ilustres membros desta Casa de Leis. É o modesto entendimento e parecer, S.M.J..

Geraldo Cunha Neto
OAB/MG nº 102.023

Ana Clara de Andrade Ferreira
Estagiária da Assessoria Jurídica