



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 698/2021

Requerente: Prefeitura Municipal de Aracruz

Assunto: Projeto de Lei nº 042/2021

Parecer nº: 152/2021

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI. INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INSTITUI O REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO. CONSTITUCIONALIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação desta Casa de Leis para que esta Procuradoria se manifeste sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 042/2021, de autoria do chefe do Poder Executivo, que institui o regime de previdência complementar no âmbito do Município de Aracruz.

É o que importa relatar.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

2. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA E A NATUREZA DO PARECER

A Lei Municipal nº 3.814/14, ao dispor sobre deveres e responsabilidades dos procuradores legislativos (art. 5º, § 2º, do art. 9º e do Anexo X), estabelece que é atribuição destes advogados públicos “emitir parecer nos projetos de lei do Executivo e de iniciativa do Legislativo”, dentre outras.

No âmbito do processo legislativo, **os pareceres jurídicos elaborados pelos procuradores são meramente facultativos e não vinculantes, posto que os parlamentares – através das Comissões Temáticas e do Plenário – têm soberania para decidir colegiadamente sobre a constitucionalidade, legalidade e o mérito (oportunidade e conveniência) das proposições legislativas**, sem prejuízo do ulterior controle pelo Poder Judiciário.

A Procuradoria é órgão auxiliar do Poder Legislativo, responsável pela representação judicial e extrajudicial da Câmara Municipal de Aracruz, bem como pela função de assessoramento e consultoria jurídica.

Todavia, é imperioso ressaltar que os advogados públicos devem atuar com independência técnica e autonomia funcional, conforme dispõe o art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, § 1º e § 2º, e art. 32 do Estatuto da Advocacia. Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

(...) O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar a correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua. [HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010]

No exercício do seu *mister*, cumpre aos procuradores públicos tão somente a análise da constitucionalidade, legalidade e a técnica legislativa das propostas, evitando-se manifestar-se sobre outras questões de ordem técnica (estranhas à sua especialidade) ou adentrar o mérito legislativo.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

3. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO

A competência legislativa dos municípios está prevista nos incisos I e II do art. 30 da Carta da República, *in verbis*:

Art. 30. COMPETE AOS MUNICÍPIOS:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

A competência para legislar sobre assuntos de interesse local é exclusiva do Município, de forma que qualquer norma federal ou estadual que trate de temas de relevância predominantemente local são inconstitucionais.

Por outro lado, no uso da competência suplementar, os municípios podem suprir as lacunas da legislação federal e estadual, regulamentando as respectivas matérias para ajustar a sua execução às peculiaridades locais. Entretanto, não podem contraditar a legislação federal e estadual existente, tampouco extrapolar sua competência para disciplinar apenas assuntos de interesse local.

Não há uma enumeração constitucional, expressa e taxativa, dos chamados assuntos de interesse local, de competência do ente municipal. Deverão eles ser identificados caso a caso, a partir da aplicação do *princípio da predominância do interesse*.

O princípio da predominância do interesse parte da premissa de que há assuntos que, por sua natureza, devem, essencialmente, ser tratados de maneira uniforme em todo o País e outros em que, no mais das vezes, é possível ou mesmo desejável a diversidade de regulação e atuação do Poder Público, ou em âmbito regional, ou em âmbito local.

Logo, se a matéria é de interesse predominantemente geral, a competência é outorgada à União. Aos estados são reservadas as matérias de interesse predominantemente regional. Cabe aos municípios a competência sobre as matérias de interesse predominantemente local.

Fixadas essas premissas, passo a análise da proposição em epígrafe.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O art. 40, § 14, da Constituição Federal determinou que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem instituir, por lei de iniciativa do Poder Executivo, regime de previdência complementar para servidores ocupantes de cargo efetivo, observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social para o valor das aposentadorias e das pensões em regime próprio de previdência social.

Assim, a proposta está inserida na competência legislativa do Município.

4. DA INICIATIVA LEGISLATIVA

Em regra, a iniciativa legislativa é geral, competindo concorrentemente aos vereadores, às comissões, ao Prefeito e ao povo a proposição de normas jurídicas em âmbito municipal (emendas à Lei Orgânica e leis ordinárias).

Entretanto, a própria Constituição reserva a iniciativa de determinadas matérias ao chefe do Executivo. Nesse sentido, dispõe o art. 61, § 1º da CF/88:

Art. 61. (...)

§ 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;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O referido comando constitucional, que explicita as leis iniciativa privativa do Presidente da República, é de reprodução obrigatória (no que couber) em âmbito municipal, em decorrência chamado *princípio da simetria*.

O princípio da simetria exige que os Estados e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição, principalmente as relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

Posto isto, cumpre verificar se o proponente tem competência dar início ao processo legislativo na presente hipótese.

O Supremo Tribunal Federal (STF) firmou sua jurisprudência no sentido que a iniciativa de lei que disponha sobre o regime jurídico dos servidores públicos é de competência privativa do chefe do Poder Executivo (vide ADI nº 1.895-1/SC).

Não bastasse isso, como visto anteriormente, a Constituição no art. 40, § 14, consignou que a iniciativa legislativa para a instituição do regime de previdência complementar dos servidores é de iniciativa do chefe do Poder Executivo.

Isto posto, conclui-se que a iniciativa é privativa do senhor Prefeito.

5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

O projeto de lei em epígrafe institui o regime de previdência complementar dos servidores públicos do Município, cumprindo determinação prevista no art. 40, § 14, da Constituição Federal.

O art. 9º, § 6º, da Emenda Constitucional nº 103/2019, que alterou a redação do art. 40, § 14, da Carta da República, impõe prazo máximo de 02 (dois) anos para que os entes públicos instituem o regime de previdência complementar.

Especificamente quanto ao conteúdo da proposição, não vislumbro a existência de vícios ou de contradição com as normas constitucionais.

Todavia, à título meramente sugestivo, a fim de assegurar uma maior representatividade aos servidores no Conselho de Acompanhamento e



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Assessoramento da Previdência Complementar, proponho a edição de emenda parlamentar para alterar o art. 21 do PL nº 042/2021, nos seguintes termos:

Art. 21. O Conselho de Acompanhamento e Assessoramento da Previdência Complementar será composto de 07 (sete) membros efetivos e respectivos suplentes, designados por meio de Decreto do Poder Executivo, com mandato de 02 (dois) anos, permitida uma recondução, que deverá ter a seguinte composição:

I - 01 (um) representante da Administração Pública Municipal e o respectivo suplente, indicado pelo Prefeito Municipal;

II - 01 (um) representante da Diretoria do RPPS e o respectivo suplente, eleito entre os pares;

III - 01 (um) servidor público efetivo e o respectivo suplente, preferencialmente participante do RPC, indicado pelo Prefeito Municipal;

IV - 01 (um) servidor público efetivo e o respectivo suplente, indicado pelo Presidente da Câmara Municipal;

V - 01 (um) servidor público efetivo e respectivo suplente indicado pelo Diretor do SAAE;

VI - 01 (um) servidor público efetivo e respectivo suplente indicado pelo Diretor do IPASMA;

VII - 01 (um) representante dos servidores públicos, preferencialmente participante do RPC, indicado pelo SISMA.

§ 1º Os membros do Conselho de Acompanhamento e Assessoramento da Previdência Complementar deverão ter, preferencialmente, curso superior completo e comprovado conhecimento da legislação previdenciária ou experiência no exercício de atividades, no serviço público, nas áreas de administração, economia, finança, direito, contabilidade, auditoria ou atuária.

§ 2º Os membros do Conselho de Acompanhamento e Assessoramento da Previdência Complementar serão remunerados, conforme previsão expressa na Lei 2.898/2006.

6. DO PROCEDIMENTO DE DELIBERAÇÃO

Entendo que por se tratar de projeto de lei ordinária deve ser observado o quórum de **maioria simples** para aprovação, **ou seja, maioria dos votos desde que presente a maioria absoluta dos vereadores.**



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

7. DA TÉCNICA LEGISLATIVA

A Constituição Federal estabeleceu, no Parágrafo Único do art. 59, a necessidade da edição de lei complementar sobre a elaboração, a alteração, a redação e a consolidação das leis.

A LC nº 95/98, atendeu essa determinação de estabelecer diretrizes para a organização do ordenamento jurídico.

Analisando os autos, verifico que a proposição está em conformidade com a referida norma.

8. CONCLUSÃO

Ante o exposto, pelos fundamentos jurídicos supracitados, entendo que o Projeto de Lei nº 017/2020 está em conformidade com o ordenamento jurídico.

Assim, opino pela **LEGALIDADE/CONSTITUCIONALIDADE** da proposta.

Ressalto, todavia, a necessidade de ajustes no texto do art. 1º do projeto, nos termos da fundamentação (Item 5), sem prejuízo da acurada análise da proposta de alteração do art. 14 da Lei Municipal nº 3.297/2010.

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 20 de outubro de 2021.

MAURÍCIO XAVIER NASCIMENTO

Procurador – mat. 015237

OAB/ES 14.760