



## PROCURADORIA

**Processo Administrativo nº:** 155/2022

**Requerente:** Prefeitura Municipal de Aracruz

**Assunto:** Projeto de Lei nº 013/2022

**Parecer nº:** 106/2022

**EMENTA:** PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI. INICIATIVA DO CHEFE DO PODE EXECUTIVO. REESTRUTURA O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA 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 013/2022, de autoria do chefe do Poder Executivo, que reestrutura o regime próprio de previdência social dos servidores públicos do Município de Aracruz, bem como o Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Aracruz (IPASMA).

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 verificar se o Município tem competência para legislar sobre a matéria.



# *Câmara Municipal de Aracruz*

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Com o advento da Emenda Constitucional nº 103/2019 a União delegou aos Estados e Municípios competência para legislar sobre as regras de aposentadoria dos seus servidores públicos.

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.

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*.



# *Câmara Municipal de Aracruz*

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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).

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 altera o regime próprio de previdência social dos servidores públicos do Município, ajustando às novas regras implementadas pela Emenda Constitucional nº 103/2019.

A EC nº 103/2019, intitulada de Reforma da Previdência Social, promoveu significativas alterações nas regras constitucionais relativas ao regime próprio de previdência social, inclusive conferindo maior autonomia na definição de determinadas temáticas pelos municípios, entre elas: o tempo de contribuição e os demais requisitos estabelecidos em lei do respectivo ente federativo; as regras para cálculo de proventos de aposentadoria; idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores com deficiência, previamente submetidos à avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar; idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação; tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental



# *Câmara Municipal de Aracruz*

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

e médio para redução da idade mínima de aposentadoria dos professores; requisitos para concessão do benefício de pensão por morte; instituição do regime de previdência complementar para servidores ocupantes de cargo efetivo; instituição de contribuições para custeio de regime próprio de previdência social, cobrada dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas, que poderão ter alíquotas progressivas; entre outros temas.

Quanto ao conteúdo da proposição, não vislumbro contradição com as normas constitucionais ou com a regras gerais previdenciárias traçadas pela União.

Todavia, o processo necessita de alguns ajustes, conforme passo a expor.

**Alguns artigos do Projeto de Lei trazem uma confusão quanto ao conceito de Administração Direta e Indireta, criando distinções inexistentes entre órgãos/entidades vinculadas ao Município de Aracruz, cujos servidores públicos são estão sujeitos ao mesmo regime jurídico (Lei nº 2.898/2006).**

**Enfim, enquanto a Administração Direta é composta de órgãos internos do Município de Aracruz (Poderes Executivo e Legislativo), a Administração Indireta se compõe de pessoas jurídicas/entidades (SAAE e IPASMA).**

**Isto posto, a fim de aperfeiçoar a redação da proposta, sugiro a edição de emendas para alterar o art. 4º, IV, art. 8º, I, II e III, art. 19, I, art. 20, § 2º, art. 21, § 1º, art. 25, I, art. 27, art. 37 e art. 41, § Único para que vigorem com a seguinte redação:**

Art. 4º (...)

IV - **Tempo de efetivo exercício no serviço público:** o tempo de exercício de cargo ou emprego público, ainda que descontínuo, na Administração Direta ou Indireta deste Município, de outros municípios, dos Estados ou da União;

(...)

Art. 8º (...)

I - Os servidores públicos titulares de cargos efetivos da Administração Direta e Indireta do Município de Aracruz;

II - os servidores aposentados da Administração Direta e Indireta do Município de Aracruz, e cujos proventos sejam custeados pelo IPASMA; ou



# *Câmara Municipal de Aracruz*

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

III - os pensionistas dos segurados da Administração Direta e Indireta do Município de Aracruz, cujas pensões sejam custeadas pelo IPASMA;

(...)

Art. 19 (...)

I - As contribuições previdenciárias oriundas dos órgãos e entes da Administração Direta e Indireta do Município de Aracruz, normais e suplementares;

(...)

Art. 20 (...)

(...)

§ 2º São devidas as contribuições previdenciárias a cargo dos órgãos e entes da Administração Direta e Indireta do Município de Aracruz e do servidor sobre o valor do salário-maternidade e da remuneração do servidor em licença por incapacidade temporária para o trabalho, sobre os valores devidos ao segurado pelo seu vínculo funcional com o Município, e em razão de decisão judicial ou administrativa nas alíquotas e forma de cálculo definidos nesta Lei.

(...)

Art. 21 (...)

§ 1º Cabe aos Setores de Recursos Humanos dos órgãos e entes da Administração Direta e Indireta do Município de Aracruz informarem aos servidores as eventuais alterações da base de cálculo das contribuições e de alíquota.

(...)

Art. 25 (...)

I - 17,5 % (dezessete vírgula cinco por cento), de responsabilidade dos órgãos e entes da Administração Direta e Indireta do Município de Aracruz, a incidir sobre a remuneração de contribuição dos servidores ativos segurados do RPPS.

(...)

Art. 37. Os valores das contribuições devidas pelos órgãos e entes da Administração Direta e Indireta do Município de Aracruz e não repassadas ao IPASMA até o seu vencimento, depois de apurados e confessados, observada a legislação de caráter normativo geral, poderão ser objeto de termo de acordo de parcelamento para pagamento.

(...)

Art. 41 (...)

(...)



# *Câmara Municipal de Aracruz*

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Parágrafo único. Os afastamentos por incapacidade temporária para o trabalho, salário-maternidade, salário família e auxílio reclusão serão pagos pelo órgão ou ente da Administração Direta e Indireta do Município de Aracruz de lotação do servidor e não correrão à conta do RPPS.

**Por fim, observo que o art. 137 da proposição institui gratificação aos servidores do IPASMA que participarem da Comissão Permanente de Licitação absolutamente diversa daquela prevista no art. 124-A do Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Aracruz (Lei nº 2.898/2006), que é aplicável indistintamente a todos os servidores da Administração Direta (Poderes Executivo e Legislativo) e Indireta (SAAE e IPASMA) do Município de Aracruz, nos termos do art. 1º da referida Lei (Regime Jurídico).**

O regime jurídico é o conjunto de normas que estabelecem os direitos e deveres que podem/devem de imputar de modo geral aos servidores. Já os planos de carreira são normas que organizam os cargos permitindo o melhor desenvolvimento do servidor e consequentes melhorias de padrão remuneratório.

Enquanto o regime jurídico deve ser único, os planos de carreira serão tantos quanto necessário para organizar o escalonamento de cargos de diferentes atribuições, ou de diferentes escolaridades exigidas para o seu exercício.

Considerando que a participação dos servidores em comissões de licitação decorre da obrigação de todos os órgãos e entes da Administração realizarem processos licitatórios para adquiridos bens e/ou contratar serviços, é possível concluir que se trata de uma atribuição comum à todos os servidores públicos, independentemente da escolaridade do cargo, da natureza, das peculiaridade e atribuições, da espécie de vínculo com o Poder Público ou da sua lotação.

Logo, é intuitivo concluir que a gratificação por participação em comissão de licitação é matéria que deve ser tratada no Estatuto dos





# *Câmara Municipal de Aracruz*

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

**Servidores Públicos, por se tratar de questão relacionada diretamente ao regime jurídico dos servidores, sem possibilidade de diferença de tratamento, sob pena de violar o Princípio da Isonomia.**

**Afinal, não se revela lícito remunerar de forma diversa servidores que exercem efetiva e literalmente a mesma obrigação, qual seja participar de comissão de licitação.**

**Não bastasse isso, o referido artigo prevê que a gratificação será reajustada quando ocorrer a revisão dos vencimentos dos servidores municipais e nos mesmos índices.**

**A previsão legal é de duvidosa constitucionalidade, visto que embora as gratificações (*stricto sensu*) sejam verbas de natureza remuneratória, compõem os vencimentos dos servidores de forma transitória.**

**Neste contexto, sugiro a edição de emenda para alterar o art. 138 do Projeto a fim de que vigore com a seguinte redação:**

Art. 138. Fica criada e instituída a Comissão Permanente de Licitação do IPASMA, que será regida pela Lei nº 8.666/93 e 14.133/2021, remunerada na forma do art. 124-A da Lei Municipal nº 2.898/2006.

**Ante o exposto, considerando que os vícios existentes são sanáveis, opino pela CONSTITUCIONALIDADE/LEGALIDADE do projeto de lei.**

**Reitero, por fim, as sugestões de alteração, por meio de emendas parlamentares, nos termos da fundamentação supra, a fim de aperfeiçoar a redação, corrigir erros materiais e sanar vícios de legalidade.**

## **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 todo o exposto, pelos fundamentos jurídicos supracitados, entendo que o Projeto de Lei nº 013/2022, de autoria do chefe do Poder Executivo, está em desconformidade com o ordenamento jurídico. Todavia, os vícios são sanáveis.

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

Ressalto, entretanto, a necessidade de emendas parlamentares a fim de aperfeiçoar a redação, corrigir erros materiais e sanar vícios de legalidade, na forma do Item 5 da fundamentação.

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 17 de outubro de 2022.

**MAURÍCIO XAVIER NASCIMENTO**

Procurador – mat. 015237

OAB/ES 14.760