

**CONSULTORIA JURÍDICA
PARECER Nº 553**

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 976

PROCESSO Nº 70.128

De autoria do **PREFEITO MUNICIPAL**, vem a esta Consultoria o presente projeto de lei complementar, que altera o Estatuto dos Funcionários Públicos, para estender o adicional de risco de vida ao Agente de Trânsito e ao Agente de Fiscalização de Posturas Municipais.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 06/07; vem instruída com as Planilhas de Estimativa do Impacto Orçamentário-Financeiro (fls. 08), de Demonstrativo da compatibilidade orçamentária (fls. 09), e documentos (fls. 10/17).

A Diretoria Financeira, às fls. 18, anotou que o projeto atende os termos/parâmetros da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Constituição da República.

Noutro falar, Diretoria Financeira, órgão técnico que detém a competência exclusiva de se pronunciar sobre matérias de cunho contábil e financeiro do Legislativo, informa através de seu Parecer nº 0019/2014, em síntese, que atende os termos da LRF. Ressalte-se que o parecer financeiro foi subscrito pelo Diretor Financeiro da Casa e por Assessor de Serviços Técnicos, pessoas eminentemente técnicas do órgão, cuja fundamentação se respalda esta Consultoria Jurídica, posto que matéria financeira e contábil não pertence ao seu âmbito de competência. Assim, a manifestação jurídica leva em consideração a presunção de verdade contábil-financeira exarada por quem de direito.

É o relatório.

PARECER:

Da análise orgânico-formal do projeto.

A proposta em exame se nos afigura revestida da condição legalidade no que concerne à competência (art. 6º, XX), e quanto à iniciativa, que é privativa do Chefe do Executivo (art. 46, I, III, IV e V, c/c o art. 72, IX, XII e XIII), sendo os dispositivos relacionados pertencentes à Lei Orgânica de Jundiaí.



A matéria é de natureza legislativa, eis que tem por intuito alterar o Estatuto dos Funcionários Públicos, para estender o adicional de risco de vida a determinados cargos.

Sobre o prisma jurídico, portanto, o projeto é constitucional e legal, posto ser da competência privativa do Poder Executivo a iniciativa de projetos de lei que versam sobre a organização administrativa (reestruturação, criação e extinção de cargos públicos).

Nesse sentido, posicionamento uníssono do E. STF:

Processo: RE 370563 SP
Relator(a): Min. ELLEN GRACIE
Julgamento: 31/05/2011
Órgão Julgador: Segunda Turma
Publicação: DJe-121 DIVULG 24-06-2011 PUBLIC 27-06-2011
EMENT VOL-02551-01 PP-00053

Parte(s):

MIN. ELLEN GRACIE
ANDRÉIA DA COSTA
LUIS FERNANDO CESAR LENCIONI
PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE LIMEIRA
PREFEITO MUNICIPAL DE LIMEIRA

Ementa

DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. REGIME JURÍDICO. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO EXECUTIVO MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL EM FACE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.

1. A norma municipal foi declarada inconstitucional pelo Órgão Especial do TJ/SP, por violação aos arts. 24 (§ 2º, 4) e 144 da Constituição do Estado de São Paulo.

2. A disposição sobre regime jurídico dos servidores municipais é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, § 1º, II, a e c, da Constituição Federal, de observância obrigatória pelos Municípios.

3. É inadmissível emendas parlamentares em projeto de lei de iniciativa privativa do Prefeito Municipal visando ampliar vantagens dos servidores que impliquem aumento de despesas. Precedentes.

4. Agravo regimental a que se nega provimento.

Processo: RE 374922 RJ



Relator(a): Min. ELLEN GRACIE
Julgamento: 07/06/2011
Órgão Julgador: Segunda Turma
Publicação: DJe-121 DIVULG 24-06-2011 PUBLIC 27-06-2011
EMENT VOL-02551-01 PP-00060

Parte(s):

CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO
SÉRGIO ANTÔNIO FERRARI FILHO E OUTRO(A/S)
MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
PAULO ROBERTO SOARES MENDONÇA

Ementa

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. BENEFÍCIOS CONCEDIDOS A SERVIDORES ATIVOS. EXTENSÃO AOS INATIVOS. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO EXECUTIVO MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL EM FACE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.

1. A norma do art. 5º da Lei Municipal 2.285/1995 foi declarada inconstitucional pelo Órgão Especial do TJ/RJ, por violação aos arts. 112, § 1º, II, a e b, e 113, I, c/c 342 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

2. A disposição sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica dos servidores públicos municipais é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

3. É inadmissível emendas parlamentares em projeto de lei de iniciativa privativa do Prefeito Municipal visando estender aos inativos vantagem concedida aos servidores em atividade que impliquem aumento de despesas. Precedentes.

4. Agravo regimental a que se nega provimento.

No mesmo sentido, entendimento do E.

TJ/SP:

Processo: ADI 117958620128260000 SP 0011795-86.2012.8.26.0000

Relator(a): Luiz Antonio de Godoy

Julgamento: 13/06/2012

Órgão Julgador: Órgão Especial

Publicação: 25/06/2012

Ementa

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

-Lei municipal - Criação do programa "S.O.S Crianças, Adolescentes c/ou Idosos Desaparecidos" Competência privativa do Chefe do Exe-



cutivo - **Norma que diz respeito a atos inerentes à função executiva** - Vício de iniciativa e violação ao princípio de separação dos poderes - Lei que, ademais, gera aumento de despesa sem indicação de fonte - Inconstitucionalidade da Lei nº4.535, de 18 de novembro de 2011, do Município de Suzano declarada - Ação procedente.

Por esta razão o projeto se apresenta legal.

A análise do mérito do projeto (*rectius*, valoração sobre os benefícios práticos que o projeto acarretará, se convertido em lei) compete ao Plenário que deverá valorar o tema na condição de “juiz do interesse público”, à luz da justificativa e documentos que instruem o projeto (fls. e fls.).

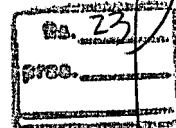
A análise valorativa também deve levar em conta os princípios estabelecidos no art. 37, *caput* da Constituição Federal e art. 111, da Constituição Estadual, no sentido de buscar a concretização do “resultado ótimo” para a comuna jundiaíense. Di-los, respectivamente:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos **princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte:

(...)

Artigo 111 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos **princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação e interesse público**.

Por versar sobre matéria da esfera privativa do Alcaide é cabível tão somente, por parte do Poder Legislativo, a edição de emendas supressivas ao projeto.



Análise jurídica do projeto.

Por dever de ofício, a Consultoria Jurídica da Casa deve alertar sobre os reflexos jurídicos que a inclusão do adicional pode acarretar em termos previdenciários.

Consoante se lê expressamente na justificativa do projeto de lei complementar, o intento da propositura é estender o adicional de risco de vida a determinadas categorias (para todos os agentes de trânsito e para parcela de agentes de fiscalização de posturas municipais que atuam na fiscalização do comércio)

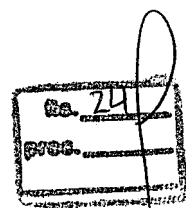
Neste caso, portanto, há que se observar não somente o orçamento do Município (algo ocorrente na espécie), mas também os reflexos no equilíbrio econômico e atuarial do instituto de previdência municipal, por força do art. 40,d a CF, que diz:

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. (Redação da EC 41/2003)

A importância ao respeito do equilíbrio econômico e atuarial do RPPS (*rectius*, IPREJUN) é muito bem delimitado pela cartilha elaborada pelo Ministério da Previdência Social, Secretaria de Políticas de Previdência Social, Coleção Previdência Social, Volume 34, denominada **“O EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DOS RPPS: DE PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL A POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO”**¹. Di-lo:

“Fica claro que o artigo 40 estabeleceu o equilíbrio financeiro e atuarial, ao lado do caráter contributivo e solidário, como princípio fundamental de estruturação e organização dos RPPS, mandamento cuja carga normativa impõe a sua observância tanto por parte do legislador, na definição das regras que os disciplinam, como por parte dos administradores públicos, na sua gestão. Entretanto, cabe perguntar se apenas reconhecê-lo como princípio constitucional é suficiente para assegurar que salte do universo

¹http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/1_120808-172335-916.pdf, páginas 188/189. (grifamos).



definido pela ordenação do direito, passe pela esfera das decisões políticas e alcance a sua concretização no mundo real.

É necessário recordar que, conforme exposto no capítulo 2, a origem do desequilíbrio financeiro e atuarial dos regimes de previdência dos servidores públicos é histórica e deu-se nos seguintes períodos:

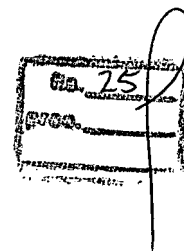
- a) Anteriormente à Constituição de 1988, para a União, os Estados e alguns Municípios que asseguravam a concessão das aposentadorias sem uma fonte de custeio definida.
- b) Formada na década de 1990, pela instituição de novos RPPS em um grande número de Municípios, não precedida de adequado estudo atuarial e sem uma legislação que definisse suas regras gerais de organização e funcionamento.

Portanto, quando o equilíbrio financeiro e atuarial foi estabelecido de forma explícita como princípio constitucional para a organização dos RPPS, no final de 1998, estes, em sua maioria, já existiam e se encontravam diante de uma situação de desequilíbrio estrutural crônico. Assim sendo, "construir" o equilíbrio não foi apenas uma diretriz inovadora a ser observada pelos RPPS que viessem a ser instituídos, mas tarefa muito mais complexa, que implica "desconstruir" modelos e estruturas erroneamente consolidados há anos ou décadas.

As consequências desse desequilíbrio ainda não se fazem sentir de forma tão aguda no presente, especialmente para muitos Municípios cujos RPPS, embora apresentem déficit atuarial, mantêm superávits financeiros e possuem recursos acumulados suficientes para o pagamento dos benefícios por alguns anos. No caso da União, dos Estados e dos Municípios com RPPS mais antigos, além do desequilíbrio atuarial há o desequilíbrio financeiro, que requer aportes mensais para sua cobertura, porém este se apresenta em valores que podem ser suportados pelos recursos orçamentários dos Tesouros nacional, estaduais e municipais.

Porém, se mantida a postura atual dos entes federativos, que não tratam com a devida importância o equilíbrio financeiro e atuarial de seus RPPS e resistem à adoção de medidas para o equacionamento do déficit atuarial, essa situação irá se agravar no futuro, com prejuízo para sua própria capacidade administrativa.

O desequilíbrio nas contas públicas, ocasionado pelo crescimento contínuo das despesas com pessoal, poderá comprometer a capa-



cidade de efetivação das políticas de interesse dos cidadãos, tais como: saúde, educação, segurança e moradia, e conduzirá à necessidade imperiosa de severas reformas previdenciárias que ameaçarão os direitos dos servidores públicos." (paginas 188/189)

Logo, falta ao projeto o estudo, elaborado pelo IPREJUN, sobre o impacto no princípio do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, mormente pelo fato de que não há regra de transição para obtenção de aposentadoria majorada, para as categorias beneficiadas.

A ausência de tal manifestação pode, no futuro, conforme apontado pelo trabalho apresentado pelo Ministério da Previdência Social, afetar "*a capacidade de efetivação das políticas de interesse dos cidadãos, tais como: saúde, educação, segurança e moradia, e conduzirá à necessidade imperiosa de severas reformas previdenciárias que ameaçarão os direitos dos servidores públicos*".

Este dado deve ser sopesado pelos Nobres Edis, na condição de juízes do interesse público.

Alertamos que no PLC nº 961 (parecer CJ nº 274), que tratava da fixação de adicional de risco de vida para os guardas municipais, houve manifestação do IPREJUN favorável à propositura, Logo, num juízo prognóstico, o referido instituto manifestar-se-á no mesmo sentido (algo que poderá ser aferido, a qualquer tempo, pelo Poder Legislativo).

COMISSÕES A SEREM OUVIDAS (ART. 139, RI)

Além da Comissão de Justiça e Redação, **deverão** ser ouvidas as Comissões de Finanças e Orçamento e Saúde, Assistência Social e Previdência.

PROJETO QUE NÃO ADMITE VOTAÇÃO EM REGIME DE URGÊNCIA

Ressalta este órgão técnico que o presente projeto de lei, por força do que dispõe o § 2º do art. 200 do Regimento Interno da Edilidade, não poderá tramitar em regime de urgência, por versar sobre concessão de vantagem.



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo



§ 2º do art. 44, L.O.M.).

QUORUM: maioria absoluta (letra "a" do

Jundiaí, 03 de junho de 2014.

Fábio Nadal Pedro
Consultor Jurídico

Rafael Cesar Spinardi
Estagiário de Direito