



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Parecer n.º 17/2020-PG

Processo: PLC 1/2020.

Interessado(s): Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

Assunto: Análise Jurídica do Projeto de Lei Complementar n.º 1/2020.

Autor: Chefe do Poder Executivo.

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO MUNICIPAL. EXAME DE JURIDICIDADE. PROJETO DE LEI QUE ACRESCENTA, ALTERA E REVOGA DISPOSITIVOS DA LEI N.º 154, DE 24 DE DEZEMBRO DE 1992, QUE DISPÕE SOBRE O SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO E DA LEI N.º 333, DE 19 DE ABRIL DE 2000, QUE INSTITUI O REGIME JURÍDICO ESTATUTÁRIO DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS. JURIDICIDADE. INTERESSE LOCAL. PROJETO DE LEI PROVENIENTE DO PODER EXECUTIVO. COMPETÊNCIA. COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE OS ÓRGÃOS DO EXECUTIVO E DO LEGISLATIVO PARA DISPOR SOBRE A MATÉRIA. COMPATIBILIDADE MATERIAL.

I. Relatório

Cuida o presente parecer acerca do Exame de Juridicidade do Projeto de Lei Complementar n.º 1/2020, de autoria do chefe do Poder Executivo, que acrescenta, altera e revoga dispositivos da Lei Municipal n.º 154, de 24 de dezembro de 1992, que dispõe sobre o sistema de seguridade social dos servidores públicos do



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

município de Novo Hamburgo, bem como da Lei Municipal nº 333, de 19 de abril de 2000, que institui o regime jurídico estatutário dos servidores públicos municipais.

Ressalte-se que a presente proposição foi lida no expediente da sessão de 19 de fevereiro de 2020, teve votação de regime de urgência aprovada no mesmo dia pelo plenário, e que, atendidos os requisitos regimentais, situa-se em condições de análise. É o que basta relatar, destarte passa-se a fundamentar.

II. Da Preliminar

Prefacialmente, mister salientar que, conforme o *caput* e o §2º, do art. 62¹ conjugados com o art. 150, §8º, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Novo Hamburgo, caso haja aprovação pelo Plenário de requerimento de urgência, a proposição será incluída na Ordem do Dia para ser discutida e votada, não admitindo pedido de vista, bem como desobrigando o parecer competente de Comissão Permanente sobre matéria de sua competência.

Ora, no entendimento deste órgão jurídico, o fato de a norma não tornar obrigatório ou haver possibilidade de dispensa dos pareceres não afasta a possibilidade de, em querendo, a Comissão Permanente se reúna e delibere sobre a matéria exarando o respectivo ato de opinião, o qual fatalmente será anexada à proposição, a fim de agregar os debates em plenário.

Conforme exposto em sua justificativa, a Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019 – chamada de PEC da reforma da previdência – alterou significativamente à Constituição Republicana. A reforma estabeleceu uma série de dispositivos instituindo atribuições aos municípios, sendo que algumas dessas normas possuem aplicação direta e imediata, outras possuem aplicação indireta e mediata (dependem do legislador local). Ainda, há dispositivos que entraram em vigor a partir da publicação da referida EC e outros dispositivos possuem vigor de maneira diferida, ou seja, passam a vigorar a partir de determinada data, norma prospectiva, portanto.

Dessa forma a Emenda Constitucional nº 103/2019, trouxe as seguintes

¹ Art. 62. É obrigatório o parecer da respectiva Comissão Permanente sobre as matérias de sua competência, não podendo ser submetidas à discussão e votação do Plenário sem, o parecer competente, salvo se decorrido o prazo regimental ou se aprovado requerimento de urgência.

(...)

§ 2º Se for aprovado pelo Plenário o requerimento de urgência, a proposição será incluída na Ordem do Dia para ser discutida e votada, não sendo admitido pedido de vista.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

alterações que possuem aplicação imediata para os Municípios:

Art. 39 (...)

§9º É vedada a incorporação de vantagens de caráter temporários ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo. (grifou-se)

Art. 9 (...)

§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. (grifou-se)

Art. 11. Até que entre em vigor lei que altere a alíquota da contribuição previdenciária de que tratam os arts. 4º, 5º e 6º da Lei nº 10.887/2004, alterada pela lei nº 12.618/2012, esta será de 14% (quatorze por cento). (grifou-se)

Art. 9 (...)

§ 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 ao qual o servidor se vincula, (grifou-se)

E, conforme bem exposto pela justificativa da proposição, em não sendo realizadas as modificações o gestor poderá ser responsabilizado, poderá, ainda, haver vedação à transferência voluntária de recursos, a concessão de avais, as garantias e as subvenções pela União e a concessão de empréstimos e de financiamentos por instituições financeiras federais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na hipótese de descumprimento das regras gerais de organização e de funcionamento de regime próprio de previdência social e, também, impedir a emissão do certificado de regularidade previdenciária, tendo em vista que o artigo 36, inciso I, da Emenda Constitucional 103/2019 é taxativo ao determinar que as alterações entram em vigor no primeiro dia do quarto mês subsequente ao da data de publicação da Emenda Constitucional, no que se refere ao disposto nos artigos 11, 28 e 32, senão vejamos:

Art. 36. Esta Emenda Constitucional entra em vigor:



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

I - no primeiro dia do quarto mês subsequente ao da data de publicação desta Emenda Constitucional, quanto ao disposto nos arts. 11, 28 e 32. (...) (grifou-se).

III. Da Fundamentação

Sobre o Exame de Juridicidade, o jurista Luciano Henrique da Silva Oliveira explica ser a conformidade de determinada matéria ao Direito. Isto é, “*Uma matéria é jurídica se está em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. Podemos entender a juridicidade em sentido amplo de uma proposição como o conjunto de sua constitucionalidade, sua regimentalidade e sua juridicidade em sentido estrito, esta abrangendo o atendimento aos atributos da norma legal, a legalidade, a aderência aos princípios jurídicos e a observância da técnica legislativa, além de outros aspectos de juridicidade.*”²

Adiante, no que toca à constitucionalidade, estabelece a Constituição da República Federativa do Brasil:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

XII – previdência social, proteção e defesa da saúde;

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

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

Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por meio de lei, contribuições para custeio de regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas, que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões. (grifou-se)

² OLIVEIRA, L. H. S. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 11 ago. 2014.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Salienta-se, nessa senda, aos Municípios compete legislar sobre peculiar interesse que envolve a administração municipal. No que diz respeito ao interesse local, “O que define e caracteriza o “interesse local”, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.”³

O célebre Min. do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes, na obra Constituição do Brasil afirma que o *interesse local* refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União).⁴

Sendo assim, por certo que o objeto da proposição reveste-se de constitucionalidade formal de natureza orgânica, no que concerne à entidade produtora da matéria legislativa, *in casu*, o ente político interno Município. Restando, portanto, analisar a matéria e sua constitucionalidade sob o aspecto formal propriamente dito de natureza subjetiva, isto é, da existência – ou não – de iniciativa privativa de órgãos que compõem a estrutura do ente, *in casu*, Legislativo e Executivo, para então, em ato contínuo, analisar a constitucionalidade material – conformidade com o texto constitucional.

A respeito da deflagração do processo legislativo, estabelece o art. 61, da Constituição Republicana, como regra:

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:

(...)

II – disponham sobre:

(...)

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

Ademais, é firme o entendimento da jurisprudência quanto à necessidade de replicação compulsória das normas regedoras do processo legislativo pelos demais entes federados em decorrência do princípio da simetria, senão veja-se:

3 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15^a ed. Editora Malheiros, São Paulo, 2006, p. 91.

4 Moraes, Alexandre de. *Direito constitucional*. - 34. ed. - São Paulo: Atlas, 2018, pp. 663-664.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ. PREVISÃO DE NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS QUE VERSAM SOBRE SERVIDOR PÚBLICO. SITUAÇÕES EM QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL EXIGE LEI ORDINÁRIA, VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I – A inconstitucionalidade dos preceitos impugnados decorre da violação ao princípio da simetria, uma vez que a Constituição do Estado do Piauí exige a edição de Lei Complementar para o tratamento de matérias em relação às quais a Constituição Federal prevê o processo legislativo ordinário. II – A jurisprudência reiterada desta Corte é no sentido de que o Estado – membro, em tema de processo legislativo, deve observância cogente à sistemática ditada pela Constituição Federal. Precedentes. III – Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos III, VII, VIII, IX e X, e do parágrafo único do art. 77 da Constituição do Estado do Piauí.⁵

Por isso, em virtude do Princípio da Simetria, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul⁶ disciplina de forma idêntica a iniciativa do processo legislativo.

Acrescentando, estabeleceu a PEC 103/2019:

Art. 35. Revogam-se:

I – os seguintes dispositivos da Constituição Federal:

- a) o § 21 do art. 40;
- b) o § 13 do art. 195;

II – os arts. 9º, 13 e 15 da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998;

III – os arts. 2º, 6º e 6º-A da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003;

IV – o art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005.

Art. 36. Esta Emenda Constitucional entra em vigor:

I – no primeiro dia do quarto mês subsequente ao da data de publicação desta Emenda Constitucional, quanto ao disposto nos arts. 11, 28 e 32;

II – **para os regimes próprios de previdência social** dos Estados, do Distrito Federal e **dos Municípios**, quanto à alteração promovida pelo art. 1º desta Emenda Constitucional no art. 149 da Constituição Federal e às revogações previstas na alínea "a" do inciso I e nos incisos III e IV do art. 35, na data de publicação de lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo que as referende integralmente;

III – nos demais casos, na data de sua publicação.

Parágrafo único. A lei de que trata o inciso II do caput não produzirá efeitos anteriores à data de sua publicação. **(grifou-se)**

Sendo assim, com relação à iniciativa reservada, ou não, para deflagrar o

5 ADI 2872, Relator(a): Min. EROS GRAU, Relator(a) p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011, DJe-170 DIVULG 02-09-2011 PUBLIC 05-09-2011 EMENT VOL-02580-01 PP-00001.

6 Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

II – disponham sobre:

(...)

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

processo legislativo, salienta-se ter sido plenamente observada do ponto de vista do sujeito iniciador, restando somente considerações sob a ótica da constitucionalidade material, ou seja, a compatibilidade com o texto constitucional.

Sobre a compatibilidade entre o conteúdo da proposição e à Magna Carta, esta estabelece o seguinte:

Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (grifou-se)
(...)

§ 3º As regras para cálculo de proventos de aposentadoria serão disciplinadas em lei do respectivo ente federativo. (grifou-se)

Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por meio de lei, contribuições para custeio de regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas, que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões. (grifou-se)

§ 1º-A. Quando houver deficit atuarial, a contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas poderá incidir sobre o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões que supere o salário-mínimo.

(...)

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

(...)

§ 6º As contribuições sociais de que trata este artigo só poderão ser exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, "b". (grifou-se)

Portanto, é firme o entendimento de que o Município dispõe de competência nomoestática (material) para legislar sobre regime próprio de previdência social, nos termos da Magna Carta Federal.

Além disso, haja vista a reforma constitucional promovida pelo Congresso Nacional em sua competência legiferante impôs diversas ações a serem promovidas



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

pelos entes municipais, através de leis complementares, emendas às leis orgânicas e demais normas, não há, nesse primeiro momento, qualquer óbice ao prosseguimento do processo legislativo referente ao projeto de lei complementar n.º 01/2020, mormente pela urgência em que se apresenta objetivando a publicação da presente norma-regra municipal, simplesmente adequando-se ao texto constitucional em vigor.

IV. Conclusão

Diante do todo exposto, a Procuradoria opina pela Juridicidade⁷ que envolve a presente proposição, permitindo o prosseguimento do devido processo legislativo.

É o expedito parecer que se submete à apreciação

Novo Hamburgo, 21 de fevereiro de 2020.

Wedner Lacerda
Procurador
OAB/RS n.º 95.106

Deivid Amaral da Luz
Procurador-Geral
OAB/RS n.º 95.241

⁷ (...) Juridicidade é a conformidade ao Direito. Uma matéria é jurídica se está em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. A juridicidade representa condição de admissibilidade da tramitação das proposições legislativas. Podemos entender a juridicidade em sentido amplo de uma proposição como o conjunto de sua constitucionalidade, sua regimentalidade e sua juridicidade em sentido estrito, esta abrangendo o atendimento aos atributos da norma legal, a legalidade, a aderência aos princípios jurídicos e a observância da técnica legislativa, além de outros aspectos de juridicidade. (...) - OLIVEIRA, L. H. S. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 11 ago. 2014.