

# CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA

## DIRETORIA JURÍDICA

PARECER N°: 18/2020.

PROCESSO N°: 8.693/2020.

MENSAGEM N°: 4402/2020.

**EMENTA:** "Dispõe sobre a reestruturação do Regime Próprio de Previdência Social do Município de Juiz de Fora, criação da Unidade Gestora Única sob a modelagem de Autarquia Previdenciária e dá outras providências".

**AUTORIA:** EXECUTIVO.

### I. RELATÓRIO.

Solicita-nos o ilustre Presidente da Comissão de Legislação, Justiça e Redação desta Casa, parecer jurídico acerca da Mensagem do Executivo n° 4402/2020, cujo projeto de lei: "*Dispõe sobre a reestruturação do Regime Próprio de Previdência Social do Município de Juiz de Fora, criação da Unidade Gestora Única sob a modelagem de Autarquia Previdenciária e dá outras providências*".

Antes de adentrar na fundamentação da presente manifestação imperioso destacar que douda Comissão de legislação dessa E. Casa Legislativa se manifestou, **de forma expressa**, no seguinte sentido:

"(...) em consonância com os Princípios Constitucionais da Eficiência, da Soberania do Interesse Público e do Estado Democrático de Direito, requer, após o Parecer Jurídico emitido pela Egrégia Procuradoria da Câmara Municipal a cerca da legalidade e da constitucionalidade da presente proposição legislativa, que seja constituída, por convocação do Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Juiz de Fora em Plenário, uma Comissão Temporária para que possa, de forma minuciosa e coletiva, estudar, analisar e debater a presente proposição legislativa com os apontamentos que se fizerem necessários, podendo a referida Comissão Temporária convidar para colaborar com os trabalhos os servidores públicos municipais por meio de suas entidades de classe sindical a que se destina o presente projeto de lei em comento, nos termos do que dispõe o artigo 101 do Regimento Interno."

Portanto, diante da necessidade de realização de um estudo mais aprofundado diante da relevância da matéria contida na Mensagem encaminhada pelo Executivo, **ESTA DIRETORIA JURÍDICA SE MANIFESTARÁ APENAS NO QUE TANGE A CONSTITUCIONALIDADE DO TEXTO SUBMETIDO À ANÁLISE DA INICIATIVA E DA COMPETÊNCIA DO EXECUTIVO PARA RESPECTIVA PROPOSIÇÃO.**

# CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA

## DIRETORIA JURÍDICA

Nesse mister, não é a presente manifestação uma análise criteriosa do texto apresentado e, muito menos, possui o objetivo de exaurir quaisquer desdobramentos e impactos do mesmo, devendo ser observado, integralmente, o parecer exarado pela D. Comissão de legislação e os respectivos requerimentos nela contidos, para que, minimamente, a matéria possa ser colocada em votação.

### II. FUNDAMENTAÇÃO.

No que concerne à competência legiferante do Município sobre a matéria em questão, não há qualquer impedimento, visto que a Constituição Federal, e a Constituição Estadual em relação aos Municípios, no que diz respeito ao seu poder de legislar privativamente sobre assuntos de interesse local, senão vejamos:

#### Constituição Federal:

"Art. 30 - Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;"

#### Constituição Estadual:

"Art. 171 - Ao Município compete legislar:

I - sobre assuntos de interesse local, notadamente:"

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).

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 e também pela Constituição Estadual.

Portanto, não há óbice quanto à competência, já que a matéria é de interesse local.

Destaco, por oportuno, que com base na competência de orientar os entes federativos que possuem RPPS, a Secretaria de Previdência, vinculada ao Ministério da Economia, elaborou a Nota Técnica SEI nº 12212/2019/ME, de 22/11/2019, com a análise das regras constitucionais da reforma previdenciária aplicáveis aos RPPS.

# CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA

## DIRETORIA JURÍDICA

No processo de aprovação, o Congresso estabeleceu regras que são aplicáveis direta e imediatamente a todos os entes da Federação, outras aplicáveis somente à União e algumas disposições específicas para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Então, o novo sistema constitucional previdenciário do servidor difere substancialmente daquele estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e pelas Emendas 20 de 1998, 41 de 2003 e 47 de 2005, que estabeleciam regras uniformes para os RPPS de todos os entes da federação, que também era encontrada nas Constituições anteriores.

Quanto à **iniciativa** para deflagrar o processo legislativo, verifica-se que não há vício, eis que se trata de matéria de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo que estão elencadas no art. 36, em especial no inciso II e III da Lei Orgânica Municipal, *verbis*:

"Art. 36. São matérias de iniciativa privativa do Prefeito, além de outras previstas nesta Lei Orgânica:  
(...)

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estruturação, atribuição das secretarias ou departamento equivalente, órgão autônomo e entidade da administração pública indireta;"

Há que se considerar, por fim, a aplicabilidade ou não, *in casu*, da Lei Complementar nº 101/00, que estabelece a necessidade de impacto orçamentário-financeiro, nos termos dos arts. 15, 16 e 17, e 42, *verbis*:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. (g.n)

# CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA

## DIRETORIA JURÍDICA

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º - Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º - Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º - Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º - A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º - A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º - O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. (g.n)

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

# CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA

## DIRETORIA JURÍDICA

O *caput* do art. 17 conceitua **despesa obrigatória de caráter continuado** como a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixe, para o ente, a **obrigação legal** de sua execução por um período superior a dois exercícios.

Ato que aumente ou crie despesa dessa natureza deverá ser instruído com dois documentos (art. 17, § 1º):

1 - uma estimativa do impacto orçamentário-financeiro (art. 14, no caso de renúncia e art. 16, I, de despesa), no exercício em que entrar em vigor e nos dois seguintes, acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas e compatibilidade com plano plurianual e LDO (art. 17, § 4º), e,

2 - um demonstrativo da origem dos recursos para o seu custeio.

Para esse efeito, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa não afetará as Metas Fiscais, devendo os seus efeitos financeiros, projetados para os períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente da receita, que, desde logo se define como aquele proveniente da elevação de alíquotas, da ampliação da base de cálculo, da majoração ou da criação de tributos ou contribuição, como dispõe o mesmo art. 17, § 3º, ou pela redução permanente da despesa.

Ainda prudencialmente, estabelece-se como **condição suspensiva de exequibilidade** que a despesa só será executada quando as medidas referentes ao aumento permanente de receita ou redução de despesa forem implementadas, e quando essas medidas forem necessárias elas deverão integrar o instrumento (o ato) de criação ou aumento de despesas (art. 17, § 5º).

Tais exigências advêm, ainda, da própria Lei nº 13.947, de 19 de outubro de 2019, que estabelece as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2020.

Confira-se, a propósito:

Art. 37. Os projetos de lei relacionados a aumento de despesas com pessoal e encargos sociais deverão ser acompanhados de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; e

II - premissas e metodologia de cálculo utilizadas para realizar a estimativa do impacto de que trata o inc. I deste artigo, conforme estabelece o art. 17, § 4º, da Lei Complementar nº 101, de 2000.

# CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA

## DIRETORIA JURÍDICA

Art. 38. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração da estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público e o Poder Legislativo, só poderão ser realizadas:

I - se houver prévia dotação orçamentária e disponibilidade financeira suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - desde que atendidos aos limites da despesa total de pessoal, nos termos dos arts. 19 e 20, e inc. II, do § 1º, do art. 59, da Lei Complementar nº 101, de 2000 e o disposto nas Leis Municipais nos 10.001, de 2001 e 13.830, de 2019.

Com efeito, não consta nos autos, a declaração do ordenador de despesa, conforme dispostos no inciso II do o art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000 - LRF, que é imprescindível para o cumprimento do art. 42 do mesmo Diploma.

Portanto, diante da ausência da declaração do ordenador da despesa, o projeto de lei em comento, apresenta irregularidade, podendo seguir seus trâmites normais nesta Casa Legislativa após a juntada do documento.

### III. CONCLUSÃO.

Ante o exposto, sem adentrarmos no mérito da proposição, arrimados nas disposições constitucionais, legais, jurisprudenciais e doutrinárias apresentadas, concluímos que o projeto de lei é CONSTITUCIONAL e LEGAL, desde que seja juntado aos autos a declaração do ordenador de despesa, conforme dispostos no inciso II do o art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000 - LRF, para o cumprimento do art. 42 do mesmo Diploma.

Nesse mister, como já dito, não é a presente manifestação uma análise criteriosa do texto apresentado e, muito menos, possui o objetivo de exaurir quaisquer desdobramentos e impactos do mesmo, devendo ser observado, integralmente, o parecer exarado pela D. Comissão de legislação e os respectivos requerimentos nela contidos, quais sejam, que seja constituída, por convocação do Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Juiz de Fora em Plenário, uma Comissão Temporária para que possa, de forma minuciosa e coletiva, estudar, analisar e debater a presente proposição legislativa com os apontamentos que se fizerem necessários, podendo a referida Comissão Temporária convidar para colaborar com os trabalhos os servidores públicos municipais por meio de suas entidades de classe sindical a

# CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA

## DIRETORIA JURÍDICA

que se destina o presente projeto de lei em comento para que, minimamente, a matéria possa ser colocada em votação.

Cumpre esclarecer que todo o exposto trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo. O renomado doutrinador HELY LOPES MEIRELLES, em sua incontestável obra Direito Administrativo Brasileiro, Editora Malheiros, ensina:

"O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação por quem o solicitou."

É o nosso parecer, s.m.j., o qual submetemos, *sub censura*, à consideração da digna Comissão de Legislação, Justiça e Redação desta Casa.

Palácio Barbosa Lima, 27 de maio de 2020.

Marcelo Peres Guerson  
Assessor Técnico

