

PROCESSO Nº 1216/2024.

REFERÊNCIA: Projeto de Lei Complementar nº 20/2024.

AUTORES: Poder Executivo Municipal.

PARECER¹ JURÍDICO nº 065/2024 - ProcJur/CMA

1. RELATÓRIO

Trata-se de **consulta jurídica**² acerca do Projeto de Lei Complementar nº 020/2024 que “**Dispõe sobre a alteração da base de contribuição dos aposentados e pensionistas do IMPAR - Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Araguaína e dá outras providências**”, de autoria do Executivo Municipal.

A propositura se encontra devidamente assinada e acompanhada da Mensagem de Encaminhamento nº 022/2024, conforme prevê o artigo 76, inciso III e § 1º, do Regimento Interno³ desta Casa, sendo o mesmo encaminhado, **com pedido de urgência e relevância**, a esta Procuradoria para análise e emissão de parecer jurídico, nos moldes do artigo 37 da Resolução nº 332/2016.

É imperioso ressaltar que não cabe a esta Procuradoria a análise dos aspectos relativos à conveniência e oportunidade, mas, tão somente a análise técnico-jurídica, no sentido de se verificar a compatibilidade do Projeto de Lei apresentado com as normas constitucionais e legais vigentes em nosso ordenamento.

De forma sintetizada, é o relato. Passamos, então, a sua **análise**.

¹ Portaria nº 1.399 de 05/10/2009 / AGU - Advocacia Geral da União (D.O.U. 06/10/2009). (...) Art. 3º O parecer deverá ser elaborado como resultado de estudos e análises jurídicas de natureza complexa que exijam aprofundamento, como também para responder consultas que exijam a demonstração do raciocínio jurídico e o seu desenvolvimento.

² Lei Complementar nº 73/1993, que institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências, em seu artigo 11: “Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente: I - assessorar as autoridades indicadas no caput deste artigo”, assim usado como parâmetro para fixar a competência de consultoria da Procuradoria Jurídica.

³ Art. 76. Os projetos de lei, de Decreto Legislativo ou de Resolução deverão ser: (...) III – assinados pelo seu autor; (...) § 1º Os Projetos deverão vir acompanhados de motivação escrita.



2. INTRODUÇÃO

É importante analisar a competência desta Procuradoria, à luz da Resolução nº 332, de 11 de abril de 2016 (com redação atualizada pela Resolução nº 386, de 5 de janeiro de 2023) desta Casa, e, nesse sentido, devemos observar:

“**Art. 37.** A **Procuradoria Jurídica**, dotado de autonomia funcional, vinculado a Superintendência Administrativa, terá por atribuição a representação judicial, a consultoria e o assessoramento técnico-jurídico da Câmara Municipal, competindo-lhe, ainda: (...)”

IV- Elaborar pareceres e manifestações jurídicas em processos administrativos e projetos de leis; (...)
(Grifou-se)

Logo, é de se concluir pela viabilidade de manifestação acerca do Projeto de Lei Complementar apresentado pelo Executivo Municipal nesta Casa de Leis. **Todavia**, necessário admitir que a presente manifestação tem cunho opinativo, de modo que não é vinculativo.

Em se tratando de parecer enunciativo, **adota natureza jurídica de consulta** e, portanto, facultativa, não vinculando a autoridade ao parecer proferido, desde que por ato fundamentado, sendo que esse poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo⁴.

Por fim, **a mera emissão de parecer opinativo se encontra sob a inviolabilidade dos atos e manifestações da atividade de advocacia**, em razão da essencialidade do advogado à atividade jurisdicional, nos termos do artigo 133 da Constituição Federal⁵.

3. ANÁLISE JURÍDICA ACERCA DA MATÉRIA

A proposta em análise dispõe sobre a **alteração da base de contribuição dos aposentados e pensionistas do IMPAR - Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Araguaína**.

Em detida análise por esta Procuradoria, constatou-se que, atualmente, o artigo 38 da Lei 1.808/1998 encontra-se disposto da seguinte forma:

“**Art. 38.** (...)”

§ 4º Os servidores inativos e os pensionistas contribuirão para o custeio deste regime próprio de previdência, com percentual igual ao estabelecido para os titulares de cargo efetivo, na forma do parágrafo

⁴ STF. MS 24631. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator (a): Min. JOAQUIM BARBOSA. Julgamento: 09/08/2007.

⁵ STJ. RHC 126.954/SC, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 14/12/2021, DJe 17/12/2021



anterior, sobre as parcelas dos proventos de aposentadorias e pensões que superem o salário-mínimo. (Redação dada pela LC nº 116/2022)

Após a pretendida alteração, caso seja aprovado o presente projeto, o dispositivo acima citado passará a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 38.** (...)”

§ 4º Os servidores inativos e os pensionistas contribuirão para o custeio deste regime próprio de previdência, com percentual igual ao estabelecido para os titulares de cargo efetivo, na forma do parágrafo anterior, sobre as parcelas dos proventos de aposentadorias e pensões que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS, nos termos da lei.

Ou seja, a partir da presente alteração legislativa, **somente contribuirão para o custeio deste regime previdenciário os aposentados e pensionistas que recebam proventos acima do teto do RGPS (R\$ 7.786,02) e somente sobre as parcelas que superem esse limite máximo** estabelecido para o Regime Geral de Previdência Social.

Quanto à revogação do art.17 da Lei Complementar 116/2022, trata-se de uma adequação legislativa, haja vista que este dispositivo trata também de alteração do mesmo artigo que se pretende alterar agora (art. 38, § 4º, da Lei 1.808/1998).

Em sua Mensagem de Encaminhamento nº 018/2022, o Senhor Prefeito ressalta que o projeto de lei complementar epigrafado tem o escopo de promover a alteração no artigo 38 da legislação municipal que trata do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e a revogação do art. 17 da Lei Complementar Municipal nº 116/2022, e esclarece que: “os servidores aposentados e os pensionistas participarão do financiamento do regime próprio de previdência, contribuindo com um percentual equivalente ao estabelecido para os funcionários efetivos. Essa contribuição incidirá sobre os valores dos proventos de aposentadoria e pensão que excedam o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), conforme previsto em lei”.

Pois bem. Sob o aspecto jurídico, nada obsta o prosseguimento da tramitação do presente projeto de lei, haja vista que elaborado no regular exercício da competência privativa reservada ao Executivo Municipal, conforme se demonstrará.

No que tange à competência legislativa do Município, a Constituição federal disciplina, *ipsis litteris*:



“**Art. 30:** Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**;

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

(...)

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)

Em relação à matéria versada na propositura, esta encontra guarida no texto da Lei Orgânica do Município de Araguaína, especificamente no teor dos artigos 154 e 154-A:

Art. 154. O município poderá instituir, por meio de lei específica de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, regime de previdência para os servidores públicos, observado o disposto na Constituição Federal e nas demais leis correlatas.

(...)

Art. 154-A. (...)

§ 3º 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. *(Acréscitado pela Emenda à Lei Orgânica nº 34, de 24 de junho de 2022)*

Posto assim, importa informar que no tocante aos aspectos acima delineados **o presente projeto de lei complementar não esbarra** em qualquer vício de iniciativa ou de forma. Portanto, na esteira dessa análise embrionária, que cabe neste momento, **não existe óbice** a sua devida tramitação nesta Casa.

A par da finalidade apontada, temos que **o tema está consagrado aos entes públicos**, através da autonomia constitucional que lhe é conferida, o que garante o direito de, com as devidas ressalvas legais, dispor sobre a propositura em questão. A respeito disso, dispõe a Constituição Federal:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **todos autônomos**, nos termos desta Constituição

E nesse mesmo sentido conferiu entendimento o C. Supremo Tribunal Federal:



A CF conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os Municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixá-la junto com os Estados e o Distrito Federal (art. 18 da CF/1988). A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) **autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais**, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo. O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos Municípios envolvidos, mas ao Estado e aos Municípios do agrupamento urbano. (ADI 1.842, rel. min. Gilmar Mendes, j. 6-3-2013, P, DJE de 16-9-2013)

De tal sorte que **as disposições contidas no presente projeto de lei não ofendem quaisquer regras ou princípios constitucionais**, mas, ao contrário, tratam de dar desenvolvimento ao Município no âmbito das disposições de ordem programática inseridas no artigo 18, *caput*, da Constituição Federal, pertinentes à autonomia político-administrativa dos Poderes de Estado junto aos respectivos entes da Federação.

A Constituição Federal faz, ainda, previsão acerca das leis e quais têm iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, senão vejamos:

Art. 61. (...)

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
[...]

II - disponham sobre:

- criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- organização administrativa** e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- servidores públicos** da União e Territórios, **seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria**"
(Grifou-se)

Assim, quanto à competência para deflagração do processo legislativo municipal, esta Procuradoria entende que o presente Projeto de Lei Complementar **não** possui vício de iniciativa, tendo em vista tratar-se de **ato de gestão e organização administrativa**, cuja competência é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, conforme o disposto no artigo 27, § 1º, da Constituição do Estado do Tocantins. Vejamos:

Art. 27. (...)

§ 1º. São de iniciativa **privativa** do Governador do Estado as leis que:
[...]

II - disponham sobre:



- a) criação de **cargos, funções ou empregos públicos** na administração direta e autárquica, ou aumento de sua remuneração;
b) **organização administrativa**, matéria orçamentária e serviços públicos;
c) **servidores públicos** do Estado, **seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis**, reforma e transferência de militares para a reserva;

[...]

Art. 65. (...).Parágrafo único. **As regras das competências privativas** pertinentes ao Governador do Estado, previstas nesta Constituição, no que couber, **são aplicáveis ao Prefeito municipal.**

(Grifou-se)

Nesse mesmo sentido, a Lei Orgânica Municipal de Araguaína/TO (atualizada pela emenda à lei orgânica nº 26/2020) traz, dentre outros, os seguintes dispositivos, *in verbis*:

Art. 1º (...)

§2º São Poderes do Município, **independentes e harmônicos entre si**, o Legislativo e o Executivo.

[...]

Art. 22. O Município, exercendo sua autonomia, elegerá seu prefeito, vice-prefeito e vereadores, bem como organizará seu governo e administração, competindo-lhe privativamente:

(...)

VI – **organizar**, nos limites da lei, a **estrutura administrativa local, observando o que for privativo de cada poder**;

(...)

Art. 63. São de **iniciativa privativa do Prefeito** as leis que disponham sobre:
I – criação, transformação ou extinção de **cargos, funções ou empregos públicos** na administração direta, autárquica e fundacional, bem como a fixação ou aumento da respectiva remuneração;

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

III – **organização administrativa**, matéria orçamentária e tributária, e de serviços públicos municipais;

(...)

Art. 95. Compete privativamente ao Prefeito Municipal:

(...)

IV – iniciar o processo legislativo, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;

(...)

XII – dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da Administração Municipal;

XIII – propor projeto de lei versando sobre a criação, modificação e extinção de cargos públicos do Poder Executivo, e expedir os demais atos referentes à situação funcional dos servidores;

(...)

XIX – superintender a arrecadação dos tributos e preços, bem como a guarda e aplicação da receita, autorizando as despesas e pagamentos dentro das disponibilidades orçamentárias ou dos créditos aprovados pela Câmara Municipal;



(...)

XXVIII – exercer, com o auxílio dos Secretários Municipais e demais assessores, a direção superior da Administração Pública Municipal;

XXIX – praticar os demais atos de Administração, nos limites da competência do Executivo”.

(Grifou-se)

No que tange ao **processo legislativo**, a presente propositura foi devidamente instrumentalizada por Projeto de Lei Complementar, haja vista que o artigo 57, inciso IV, da Lei Orgânica do Município de Araguaína, reserva à lei complementar a matéria aqui tratada:

“**Art. 57.** Devem obrigatoriamente ser **objeto de lei complementar** os projetos que versem sobre:

(...)

IV – Estrutura administrativa, criação, transformação ou extinção de cargos bem como do aumento de vencimento dos **servidores públicos municipais**;

(...)

XX - **Regime Jurídico dos Servidores**;

(Grifou-se)

Conforme demonstrado acima, a Constituição Federal e a Lei Orgânica Municipal exigem que o projeto de lei que verse sobre organização, estrutura administrativa, e regime jurídico dos servidores públicos deve ser de iniciativa do **Poder Executivo** e obrigatoriamente ser objeto de **lei complementar**, estando o projeto ora em análise conforme os ditames legais, quanto à iniciativa e à forma.

Em assim sendo, o projeto de lei em questão dispõe sobre assunto de interesse local, o que permite ao Município legislar sobre a matéria, nos termos da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município de Araguaína/TO. Portanto, sob o ponto de vista da competência e do conteúdo material, não há óbices à tramitação do projeto de lei ora em análise.

Por força da Constituição, os municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, e de suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (art. 30, I e II).

O projeto em apreço **não excede** aos limites da autonomia legislativa de que foram dotados os municípios, porquanto no rol das matérias de competência privativa da União (Art. 22, I a XXIV, CF) nada há nesse sentido, prevalecendo a autonomia municipal.



No que se refere à **RESPONSABILIDADE FISCAL**, nós temos que, embora a matéria do Projeto de Lei Complementar em questão seja de caráter financeiro-orçamentário, **não se vislumbra despesa imediata que onere o tesouro público.**

No documento anexado referente ao **IMPACTO ATUARIAL** (Ofício nº 048/2024 - IMPAR) o departamento contábil do IMPAR nos informa que:

“Com a recente implementação de uma nova alíquota no município, conforme avaliação atuarial do exercício de 2024, estabelecendo um percentual de 22% para a parte patronal, acrescido de 3,75% referente ao custo suplementar, totalizando uma alíquota patronal de 25,75%, observamos um aumento significativo em relação à alíquota anteriormente praticada.

Assim, é importante ressaltar que a alteração na cobrança das contribuições previdenciária dos beneficiários, e, considerando, apenas aqueles que excedam o limite máximo de contribuição, **não terá impacto negativo no déficit atuarial.** Isso se deve ao fato de que **o aumento na alíquota do ente federativo compensará integralmente os valores não cobrados dos beneficiários que superam o salário-mínimo, mas, ainda considerando a contribuição de quem supera o teto máximo de contribuição”.**

(Grifou-se)

Com o referido documento, o IMPAR demonstra que não há impacto negativo na presente proposição legislativa, de modo que, a nosso ver, **fica devidamente atendida a exigência legal referente à estimativa de impacto orçamentário-financeiro** exigida pelo art. 113 do ADCT, pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como pelo art. 59, parágrafo único, da Lei Orgânica do Município de Araguaína.

Conclui-se, portanto, que a presente propositura se encontra de acordo com a ordem constitucional e legal, atendendo ao princípio constitucional da legalidade.

Ressaltamos que para a sua aprovação é exigida a **maioria absoluta** dos membros da Câmara Municipal, conforme preleciona o art. 57, § 2º, da LOM (nova redação). É válido lembrar que, no presente caso, o Presidente da Mesa Diretora somente manifestará o seu voto quando ocorrer empate, conforme dispõe o artigo 45, inciso III, da Lei Orgânica Municipal.

Salienta-se que o projeto deve ser submetido à apreciação das Comissões Permanentes, em especial as Comissões de **Justiça e Redação** (art. 47, R.I.), e de **Finanças e Orçamento** (Art. 48, R.I.), para análise e emissão



dos respectivos pareceres acerca da matéria proposta.

O projeto em estudo não apresenta vício de iniciativa ou qualquer outra inconstitucionalidade ou ilegalidade capaz de impedir o seu regular trâmite nesta Casa Legislativa, razão pela qual, esta Procuradoria OPINA pela **possibilidade jurídica** da tramitação, discussão e votação da matéria proposta.

Cabe explicitar que tal parecer não vincula as comissões permanentes, tão pouco reflete o pensamento dos Senhores Vereadores, que deverão apreciar o presente projeto e manifestarem-se sobre o Mérito.

Quanto ao **mérito**, entende-se que o Executivo usa da discricionariedade que lhe é dada por lei, não havendo inconstitucionalidade na matéria do projeto em escopo.

4. DA CONCLUSÃO

Por todo o exposto, esta Procuradoria Jurídica vislumbra como **CONSTITUCIONAL** e **LEGAL** o Projeto de Lei Complementar nº 020/2024, razão pela qual manifesta **parecer favorável** ao devido prosseguimento nesta Casa de Leis, cabendo ao plenário a análise quanto ao mérito.

E o parecer.

PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA, Estado do Tocantins, aos 20 dias do mês de maio de 2024.

LUCIANE COSTA E SILVA NASCIMENTO
Advogada da Câmara Municipal⁶

⁶ Matrícula nº 1065812. OAB/TO nº 5268. Portaria nº 062/ 2017, publicada no Diário Oficial do Município de Araguaína nº 1281, de 13 de março de 2017, pág. 10.

