



ESTADO DE RONDÔNIA
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE VILHENA
PALÁCIO VEREADOR NADIR ERENO GRAEBIN
DIRETORIA JURÍDICA



"Leis inúteis enfraquecem as leis necessárias" (O Espírito das Leis – Montesquieu)

Processo Legislativo n.: 256/2021

Assunto: Projeto de Lei n. 6.255/2021

Autor: Poder Executivo

De: Diretoria Jurídica

Para: Diretoria Legislativa

PARECER JURÍDICO n. 125/2021

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO PREVIDENCIÁRIO. PROJETO DE LEI QUE ALTERA, ACRESCE E REVOGA DISPOSITIVOS DA LEI MUNICIPAL QUE REESTRUTURA O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - RPPS E O INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL DE VILHENA - IPMV. PROPOSTA QUE VISA ADEQUAR A LEI LOCAL AOS COMANDOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 103/2019. PROJETO DE LEI CONSTITUCIONAL E LEGAL. PARECER FAVORÁVEL.

1) RELATÓRIO

Trata-se de processo legislativo contendo o *Projeto de Lei n. 6.255/2021*, de autoria do Poder Executivo, que *altera, acresce e revoga dispositivos da Lei n. 5.025, de 20 de dezembro de 2018, que reestrutura o Regime Próprio de Previdência Social - RPPS e o Instituto de Previdência Municipal de Vilhena - IPMV.*

O projeto de lei (fls. 04/05-v) veio acompanhado da respectiva Mensagem (fls. 02/03-v) e de cópia do Processo Administrativo n. 90/2020 (fls. 06/70v). Na sequência, os autos foram encaminhados às Comissões Permanentes (fl. 18), tendo a CCJR remetido o feito a esta Diretoria Jurídica, para análise e parecer (fls. 71/72), e tendo o feito sido distribuído a este subscritor (fl. 73).

2) OBJETO

A proposição visa alterar a legislação municipal que regulamenta o Regime Próprio de Previdência Social - RPPS e o Instituto de Previdência Municipal de Vilhena - IPMV, em conformidade com as disposições da Emenda Constitucional n. 103/2019, que promoveu diversas modificações nas regras constitucionais sobre regime de previdência.

No mais, conforme veremos nos próximos itens, o projeto de lei está em conformidade com as Constituições da República e do Estado de Rondônia e com a legislação pertinente à matéria, motivo pelo qual será exarado parecer favorável.

3) CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

A constitucionalidade do ato normativo pressupõe sua adequação *formal*¹ e *material*² em face do ordenamento pátrio. A constitucionalidade formal verifica-se quando a norma, na fase de sua elaboração, atende aos requisitos da *competência legislativa*, do *devido processo legislativo* e dos *pressupostos objetivos do ato normativo*. A constitucionalidade material, por sua vez, verifica-se quando o *conteúdo da norma atende a preceito ou princípio da Lei Maior*.

Conforme dito, o projeto de lei em análise é constitucional e legal, o que será detalhado nos próximos subitens.

3.1) Constitucionalidade formal.

A Constituição da República de 1988, no seu artigo 1º, elevou os Municípios a entes da Federação e assegurou-lhes, no seu artigo 18, a par da União, dos Estados e do Distrito Federal, autonomia própria, isto é, capacidade de autogoverno, auto-organização, autoadministração e autolegislação³.

¹ Afirma Pedro Lenza que, "Como o próprio nome induz, a inconstitucionalidade formal, também conhecida como *nomodinâmica*, verifica-se quando a lei ou ato normativo *infraconstitucional* contiver algum vício em sua 'forma', ou seja, em seu processo de formação, vale dizer, no processo legislativo de sua elaboração, ou, ainda, em razão de sua elaboração por autoridade incompetente [...] Podemos, então, falar em inconstitucionalidade formal orgânica, em inconstitucionalidade formal propriamente dita e em inconstitucionalidade formal por violação a pressupostos objetivos do ato" (LENZA, Pedro. Direito constitucional esquematizado® – 24. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2020, p. 193).

² Também discorre Lenza que, "Por seu turno, o vício material (de conteúdo, substancial ou doutrinário) diz respeito à 'matéria', ao conteúdo do ato normativo. Assim, aquele ato normativo que afrontar qualquer preceito ou princípio da Lei Maior deverá ser declarado inconstitucional, por possuir um vício material. Não nos interessa saber aqui o procedimento de elaboração da espécie normativa, mas, de fato, o seu conteúdo. Por exemplo, uma lei discriminatória que afronta o princípio da igualdade" (op cit., p. 195).

³ Op cit., p. 351-352.

A capacidade de autolegislação dos Municípios está consagrada nos incisos I e II do artigo 30 da Constituição da República, ao estabelecerem que compete aos referidos entes legislar sobre assuntos de interesse local⁴ (inc. I) e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (inc. II). Portanto, os Municípios detêm autonomia para produzir normas sobre assuntos de interesse próprio, podendo, inclusive, quando cabível, suplementar leis federais e estaduais.

Cumpra-se citar que a Constituição do Estado de Rondônia também dispõe, no seu artigo 122, que os municípios rondonienses legislarão sobre assuntos de interesse local, observado o disposto no artigo 30 da Constituição da República.

Feitas essas digressões, observo que a proposição em análise é da competência legislativa do Município, isto porque o assunto é de interesse local, nos termos do artigo 30, inciso I, da Constituição Republicana. Com efeito, o projeto de lei visa alterar a legislação municipal que regulamenta o Regime Próprio de Previdência Social - RPPS e o Instituto de Previdência Municipal de Vilhena - IPMV. Observa-se, portanto, que a proposição trata sobre assunto de inequívoco interesse local.

Prosseguindo na análise da constitucionalidade formal da proposição, ressaltado não ter identificado, pelo menos não até o presente momento, qualquer ofensa ao devido processo legislativo, eis que os atos processuais até aqui realizados são legítimos e o projeto de lei em análise é da iniciativa legislativa privativa do Prefeito (art. 68, IV, LOM⁵). Logo, também por essa razão, o projeto de lei em análise se mostra formalmente constitucional.

Quanto aos pressupostos *objetivos do ato normativo*, deixo de analisá-los, pois que inaplicáveis ao caso em análise⁶.

⁴ Discorre José Cretella Júnior: "Se Município é a pessoa jurídica de direito público interno encarregado da Administração local, é claro que a regra do 'peculiar interesse' vai fixar a competência daquele sujeito de direito público. Sabendo-se que 'peculiar interesse' é predominância, prevalência, primazia e não exclusividade (porque não há assunto local que não seja ao mesmo tempo assunto geral), impõe-se a conclusão lógica e jurídica de que a competência do Município, em regular determinado assunto, é fixado pela 'peculiaridade', 'singularidade', 'prevalência' ou 'primazia' da matéria regulada" (CRETELLA JÚNIOR, José. Direito Municipal. São Paulo: Editora Universitária de Direito, 1975, p. 71.).

⁵ Art. 68. Compete exclusivamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de leis que disponham sobre: [...] IV – organização administrativa, serviços públicos e pessoal da Administração;

⁶ Pedro Lenza cita como exemplos de violação a esse requisito a edição de medida provisória sem os requisitos de relevância e urgência exigidos pelo art. 62, *caput*, CR/88, e a edição de lei estadual que cria município sem observância do art. 18, § 4º, CR/88 (op. cit., p. 194), o que, conforme se vê, não se aplica ao caso destes autos.

3.2) Constitucionalidade material.

3.2.1) Introdução

Na análise da constitucionalidade material, de igual maneira, não vislumbro qualquer vício que macule a proposição legislativa. O projeto de lei visa adequar a Lei Municipal n. 5.025/2018 aos comandos da Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019, que traz novas regras para os Regimes Próprios de Previdência Social, senão vejamos.

3.2.2) Da limitação do rol de benefícios previdenciários

O projeto de lei altera o artigo 3º, caput; revoga as alíneas “e”, “f”, “g”, do inciso I, e alínea “b”, do inciso II, do artigo 13; e revoga os artigos 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 e 32, da Lei n. 5.025/18.

Em linhas gerais, referidos dispositivos dispõem que o regime próprio de previdência local deve garantir aos servidores públicos de Vilhena os meios de subsistência necessários aos eventos de invalidez, doença, acidente em serviço, idade avançada, reclusão e morte e a proteção à maternidade e à família.

Sucede que a Emenda Constitucional n. 103/2019 reduziu o rol de benefícios a serem suportados pelos regimes próprios de previdência, limitando-o às aposentadorias e à pensão por morte, conforme artigo 9º, §2º, da emenda. A emenda constitucional também determina que os afastamentos por incapacidade temporária para o trabalho e o salário-maternidade doravante sejam pagos diretamente pelo ente federativo, e não mais pelo regime próprio de previdência social, conforme dispõe seu artigo 9º, §3º.

Portanto, o projeto de lei visa adequar a lei municipal do RPPS de Vilhena às disposições da EC 103/19, retirando do rol de benefícios previdenciários o pagamento de indenização relativa a doença, acidente em serviço, reclusão, maternidade e família.

3.2.3) Da alteração dos requisitos para registro de dependentes de segurado no RPPS

O projeto de lei altera o § 4º e incisos I, XV e XVI, do § 5º, do artigo 8º, da Lei n. 5.025/18, modificando os requisitos para o registro no RPPS do dependente do segurado, especialmente daquele que convive em união estável com o segurado.

As alterações propostas visam adequar a lei aos novos entendimentos jurisprudenciais pátrios, que reconhecem o matrimônio entre pessoas no mesmo sexo. Com efeito, o projeto substitui o trecho “homem e mulher” pela expressão “duas pessoas”.

4

Com a alteração apresentada, a lei do RPPS passará a admitir como dependente do segurado aquele que mantém relacionamento homoafetivo, em consonância com o preceito da dignidade da pessoa humana, previsto no inciso III do artigo 1º da Constituição Federal.

236/2
48
P

O projeto também modifica regras para reconhecimento da união estável, dentro dos escopos da lei do RPPS. Essas propostas tornam mais sofisticados os requisitos para o registro do dependente que convive em união estável com o segurado. Ademais, também está presente a compatibilidade da proposta com o preceito constitucional acima mencionado.

3.2.4) Do prazo para configuração de ruptura de vínculo funcional de segurado investido em novo cargo efetivo

O projeto de lei acresce o parágrafo único ao artigo 10 da Lei n. 5.025/18, fixando prazo de tolerância de investidura em novo vínculo funcional sem que configure solução de continuidade.


A proposta legislativa dispõe que, no caso de servidor originário de Regime Próprio de qualquer dos entes da Federação, bem como de suas Autarquias e Fundações Públicas, o período compreendido entre a data da exoneração do cargo anterior e a data da posse no novo cargo não será considerado para efeitos de ruptura de vínculo com o serviço público municipal, desde que não exceda trinta dias.

Nesse ponto, coaduno com o posicionamento externado no parecer jurídico da Procuradoria Geral do Município de Vilhena, às fls. 66-v/70, e na manifestação do Conselho Administrativo e Financeiro do IPMV, às fls. 49/50, no sentido de reconhecer como válida a inserção desse prazo de tolerância para que a investidura do servidor segurado em um novo cargo efetivo não caracterize ruptura do vínculo anterior.

Com efeito, entendo que esse assunto - configuração de rompimento ou não de vínculo para fins previdenciários no caso de investidura do servidor em novo cargo efetivo - não é regulamentado por norma nacional primária - isto é, lei no sentido do artigo 59 da Constituição da República⁷.

⁷ Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII - resoluções.



No bojo destes autos foi mencionada a Orientação Normativa n. 02, de 31/256/21, de março de 2009, do Ministério do Trabalho e Previdência Social (fls. 37/37-v), cujo artigo 70 dispõe que *"na fixação da data de ingresso no serviço público, para fins de verificação do direito de opção pelas regras de que tratam os arts. 68 e 69, quando o servidor tiver ocupado, sem interrupção, sucessivos cargos na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, em qualquer dos entes federativos, será considerada a data da investidura mais remota dentre as ininterruptas"*. 

A meu ver, essa disposição regulamentar não tolhe a autonomia legislativa dos Municípios em estabelecer normas para o seu RPPS. Com efeito, como o próprio nome do diploma sugere, trata-se de uma *orientação normativa*, que deve nortear a atuação dos entes federados, mas sob nenhuma circunstância inviabilizar a autonomia política dos entes federados, especialmente a capacidade de autolegislação, que no caso dos Municípios é assegurada pelo artigo 30 da Constituição republicana.

Por oportuno, enfatizo não ter identificado no projeto de lei qualquer ofensa de ordem material à Constituição da República. Pelo contrário, entendo que estabelecer prazo para a configuração da ruptura do vínculo do segurado coaduna-se com o princípio da razoabilidade, garantindo ao servidor a possibilidade de mudança de vínculo, por mérito próprio após aprovação em concurso público, sem que isso lhe acarrete qualquer prejuízo de ordem previdenciária.

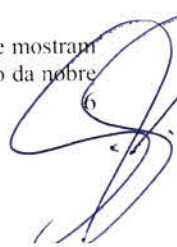
É de se ressaltar que o Estatuto do Servidor Público Municipal de Vilhena assegura o prazo de trinta dias para que o servidor tome posse e, portanto, seja investido no cargo público, conforme §1º, do artigo 13, da LC n. 007/96⁸. Assim, entendo razoável assegurar ao servidor idêntico prazo de tolerância, a fim de que sua investidura em um novo cargo efetivo não configure solução de continuidade.

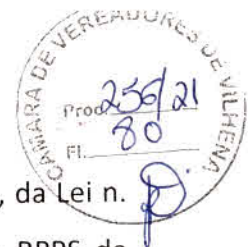
No mais, peço vênias para discordar da manifestação da Presidência do IPMV constante às fls. 36/36v e 30/30-v, embora seja importante ter ciência do posicionamento defendido pela nobre servidora para a ampliação democrática do debate⁹.

⁸ Art. 13. A posse dar-se-á pela assinatura do respectivo termo, no qual deverão constar as atribuições, os deveres, as responsabilidades e os direitos inerentes ao cargo ocupado, que não poderão ser alterados unilateralmente, por qualquer das partes, ressalvados os atos de ofício previstos em lei.

§1º A posse ocorrerá no prazo de 30 (trinta) dias contados da publicação do ato de provimento, prorrogável por mais 30 (trinta) dias, a requerimento do interessado.

⁹ Por oportuno, peço permissão para registrar que a rispidez em alguns trechos da manifestação de fls. 30/30-v se mostram incompatíveis com o dever de *urbanidade* do servidor público municipal (art. 120, inc. II, LC 007/96). A opinião da nobre





3.2.5) Da alteração do percentual da taxa de administração do RPPS

O projeto de lei altera o § 1º do artigo 3º e o § 4º do artigo 84, da Lei n. 5.025/18, elevando de 2% para 3% o percentual da taxa de administração do RPPS de Vilhena.

No caso, peço vênica para fazer remissão ao contido no parecer técnico de fls. 22/24, segundo o qual o Município de Vilhena já se enquadra no grupo Médio Porte do ISP-RPPS, o que torna possível a readequação do percentual da taxa de administração do RPPS de 2% para 3%, nos termos da Portaria SEPRT/ME n. 19.451/2020. Portanto, a alteração é oportuna e necessária, visando corrigir esse percentual, sem que signifique qualquer ofensa constitucional.

3.2.6) Da alteração da alíquota incidente sobre a base de contribuição do servidor

O projeto de lei altera o inciso I do artigo 84, da Lei n. 5.025/18, elevando de 11% para 14% a alíquota incidente sobre a base de contribuição do servidor para o RPPS.

Vislumbro, também nesse ponto, que a proposta visa adequar a lei municipal aos comandos da EC 103/19. A norma constitucional não alterou a alíquota dos servidores vinculados aos RPPS de Estados, Distrito Federal e Municípios, mas exige que essa não seja inferior à do RPPS da União, quando houver déficit atuarial¹⁰, e à do RGPS, em qualquer circunstância.

Segundo informações de conhecimento público, o RPPS de Vilhena possui déficit atuarial. Nesse caso, a alíquota incidente sobre a base de contribuição do servidor deve ser de 14%, de modo que a alteração apresentada, elevando de 11% para 14% essa alíquota, é constitucional.

representante do IPMV é de grande valia para o enriquecimento do debate técnico e político sobre a matéria, porém não vejo necessário e relevante trazer a lume sentimentos de ordem pessoal, que, antes de contribuir para esse debate, sobretudo no bojo de um ato oficial, como foi o caso, rebaixam o empenho dos colegas servidores municipais - como, p.ex., nos trechos em que afirma "*infelizmente após várias conversas, o Conselho Administrativo e Financeiro do IPMV ainda não entendeu o seu papel e atribuições como Conselho do IPMV*" e "*manifesto cansada de pelear para que o conselho entenda de vez o seu papel. O IPMV já encaminhou os membros para participarem de Congresso para Conselheiro, e hoje devido a pandemia praticamente todos os dias assistimos lives direcionadas aos RPPS, mesmo assim em nada evoluem*".

¹⁰ O Resultado Atuarial é apurado pela diferença entre os recursos já acumulados para o pagamento dos benefícios futuros e o passivo, constituído pela totalidade das obrigações futuras, diminuídas das contribuições futuras. Quando esse resultado for negativo, há déficit. Quando positivo, há superávit.

3.2.7) Das demais alterações propostas

O projeto de lei revoga o artigo 39 e altera o inciso I do artigo 51 da Lei n. 5.025/18. Sobre essas modificações, restrinjo-me a observar que não há indícios de violação à Constituição da República e que, no mais, essas alterações se fazem necessárias visando manter a coesão e coerência textual do diploma como um todo.

3.2.8) Conclusão

Destarte, a meu ver o Projeto de Lei n. 6.255/2021 também é materialmente constitucional, por observância e compatibilidade com os preceitos da Constituição da República, e, por oportuno, também da Constituição do Estado de Rondônia - não havendo, de igual forma em relação a esta última, qualquer ofensa direta.

3.3) Legalidade.

Quanto ao aspecto da legalidade, considerando idênticas considerações expostas no item 3.2, *supra*, e, quanto ao mais, em face do ordenamento federal e municipal que tange a matéria, não vejo indicativos de ofensa, ficando demonstrado que esse pressuposto está atendido.

4) TÉCNICA LEGISLATIVA

Quanto ao aspecto da técnica legislativa, tendo em vista as normas da Lei Complementar Federal nº 95/1998 e Lei Municipal n. 3.391/2011 (que dispõem sobre elaboração, redação, alteração e consolidação das leis), vislumbro a necessidade apenas de substituição do termo "*suas*" por **duas**, no **§4º do artigo 8º**.

Ressalto, para todos os efeitos, que essa análise é meramente indicativa, visto que a proposição ainda será submetida ao crivo da análise técnica e de redação da Diretoria Legislativa.

5) CONCLUSÃO

Ante o exposto, entendo que o Projeto de Lei n. 6.255/2021 é formal e materialmente constitucional, além de compatível com a legislação aplicável à espécie, motivo pelo qual exaro parecer FAVORÁVEL à tramitação deste processo legislativo para ser submetido à análise das comissões regimentais da Casa e, posteriormente, à deliberação plenária, ressaltando-se, para todos os efeitos, que este parecer jurídico é de caráter meramente opinativo, cabendo aos ilustres membros desta Casa de Leis a decisão final sobre a procedência e pertinência da matéria.

8

Por oportuno, sugiro modificação do texto do projeto conforme consta no item 4, supra.

É o parecer. SMJ.

Câmara de Vereadores, 30 de novembro de 2021.



GÜNTHER SCHULZ

Advogado da Câmara Municipal
OAB/RO 10.345

