PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 03/2017

Voto em Separado ao Parecer apresentado pelo Vereador-relator Tiago Correia ao PLC nº 03/2017, de iniciativa do Poder Executivo Municipal, no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final.

1. RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei Complementar nº 03/2017, de autoria do Poder Executivo Municipal, que "Dispõe sobre a gestão do Regime Próprio de Previdência dos Servidores e dá outras providências".

Recebida a proposição, o Setor de Análise e Pesquisa emitiu relatório indicativo da base legal da proposição e informou que o Executivo solicitou a tramitação em regime de urgência.

Encaminhada, a proposição, para a Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final, foi determinada a reunião conjunta desta comissão com as comissões de Finanças, Orçamento e Fiscalização e Saúde, Planejamento Familiar e Previdência Social, tendo sido designado relator o ilustre Vereador Tiago Correia. Ao tomar conhecimento do parecer conjunto, solicitei vistas em 22.05.17, com fundamento no art. 83 da Resolução nº 910/91.

É o relatório.

2. ANÁLISE

2.1. DA TRAMITAÇÃO CONJUNTA NAS COMISSÕES DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL; COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO E A COMISSÃO DE SAÚDE, PLANEJAMENTO FAMILIAR E PREVIDÊNCIA SOCIAL

O ato da Presidência da Câmara de Vereadores encontra-se eivado de vícios por dois motivos. Por um lado, conforme Regimento Interno da Câmara Municipal de Salvador, a formação de qualquer Comissão Temporária deve ser fruto de requerimento (de Vereador ou de Comissão):

> Art. 61. As Comissões Temporárias serão constituídas por deliberação da Câmara, para casos em que se tornarem necessárias, a requerimento de um Vereador ou por proposta de qualquer Comissão Permanente, composta de integrantes em número nunca inferior a 1/5 (um quinto).

Houve, portanto, vício de iniciativa, que fulmina a determinação de análise conjunta sobre o PLC 03/2017, uma vez que não houve solicitação de qualquer Vereador ou Comissão para que a mesma fosse instituída. Trata-se de ato do Presidente do Colegiado, não abarcado entre suas funções, previstas no art. 35 do Regimento Interno do Legislativo Municipal. De fato, não está entre as prerrogativas do Presidente da Câmara a constituição de tais Comissões, como pode se extrair da leitura minuciosa do referido artigo:

> Art. 35. Compete ao Presidente:
> I - representar a Câmara, pessoalmente, ou por delegação a qualquer de seus pares;
> II - abrir, presidir e encerrar todas as Sessões de todos os órgãos a que este Regimento incumbe-lhe dirigir, inclusive as do Colégio de Líderes; dispor sobre a Ordem do Dia e defini-la, observando e fazendo observar as leis e o presente Regimento;
> III – disponibilizar, por via eletrônica, até duas horas antes da sessão, o texto das atas, que somente serão submetidas à discussão apenas em relação a destaque feito pelo Vereador interessado, e, em seguida, serão submetidas à votação; assiná-las depois de aprovadas, enviando-as à publicação no Diário Oficial do Legislativo;
> IV - determinar a leitura do expediente e despachá-lo;
> V - dar destino conveniente ao expediente da Câmara, distribuindo às Comissões as matérias que lhes devam ser encaminhadas, determinando-lhes o arquivamento, quando for o caso;
> VI – convocar os Vereadores para as Sessões Ordinárias, as Extraordinárias e, de acordo com a deliberação da Câmara, as Secretas, relativamente a todos os órgãos a que este Regimento incumbe-lhe a direção, inclusive as Sessões do Colégio de Líderes;
> VII – convocar os respectivos Vereadores para as reuniões da Comissão Executiva, presidi-las e ordenar-lhes os trabalhos;
> VIII - dar posse aos Vereadores, depois de instalada a Câmara;
> IX - convocar os Suplentes e dar- lhes posse perante a Câmara, nos casos previstos em Lei;
> X - conceder a palavra aos Vereadores que a solicitarem, regimentalmente, e fiscalizar os debates, de modo a evitar incidentes e expressões que atentem contra o decoro da Câmara;
> XI - avisar, com antecedência de 02 (dois) minutos, ao orador que estiver na Tribuna o tempo que lhe resta para concluir o discurso e adverti-lo quando faltar com a consideração devida a seus pares ou a qualquer representante dos poderes constituídos, cassando-lhe a palavra, se desobedecido;
> XII - suspender a Sessão, quando as circunstâncias assim o exigirem, para manutenção da ordem e do respeito a este Regimento;
> XIII - resolver as "questões de ordem" que forem suscitadas, com recurso para o Plenário;
> XIV - dispor sobre as matérias que devam figurar na Ordem do Dia de cada Sessão, ordenar a impressão de avulsos, Projetos e pareceres, inclusive quando solicitada por qualquer Comissão;
> XV - anunciar as discussões, a votação e orientá-las, de acordo com este Regimento;

> XVI - assinar, em primeiro lugar, as proposições promulgadas pela Câmara;
> XVII - desempatar as votações e votar em escrutínio secreto;
> XVIII - abrir os livros destinados aos registros da Câmara, rubricar as folhas respectivas, encerrá-los e substituí-los, depois de utilizadas todas as páginas;
> XIX - autorizar as despesas da Câmara e a publicidade dos seus atos;
> XX - requisitar ao Poder Executivo Municipal as importâncias para as despesas da Câmara, de acordo com as autorizações legais;
> XXI - nomear, admitir, contratar, promover, aposentar, exonerar, demitir, punir, licenciar e conceder direitos e vantagens aos servidores da Secretaria da Câmara, observadas as prescrições legais, juntamente com os Secretários;
> XXII - dar andamento aos recursos interpostos contra os atos e decisões da Câmara, da sua Mesa ou de qualquer Servidor, de modo a garantir o direito das partes;
> XXIII - determinar que sejam supressas as expressões que firam o decoro, público ou da Câmara, dos debates a serem publicados;
> XXIV - requisitar o policiamento para assegurar a ordem no recinto das Sessões;
> XXV - apresentar à Diretoria Legislativa, na última Sessão de cada período Legislativo, uma sinopse dos trabalhos realizados;
> XXVI - presidir a Comissão Executiva, com direito a votos de qualidade e de desempate;
> XXVII - responder, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, a Requerimentos oficiais feitos pelos Vereadores, dirigidos à Mesa da Câmara;
> XXVIII - delegar a qualquer membro da Mesa competência para assinar a correspondência da Câmara que não seja de sua alçada;
> XXIX – proceder, em final de mandato, à convocação da eleição para renovação da Mesa, nos termos desse Regimento;
> XXX – despachar os Requerimentos e determinar seu arquivamento ou desarquivamento nos termos regimentais.

Por outro lado, a deliberação conjunta sobre matéria legislativa por parte de duas ou mais Comissões não têm seu rito regulamentado no Regimento Interno. Cabe salientar, de maneira análoga ao exposto acima, a tramitação de Projeto de Lei em Comissões que se reúnem temporariamente para deliberações conjuntas deve seguir o mesmo rito regimental das Comissões Especiais.

No entanto, não foi o que ocorreu no caso em tela. De fato, a formação das comissões conjuntas não respeitou o rito previsto no regimento interno, uma vez que foi determinada autocraticamente pelo Presidente da Câmara.

Mas ainda, da intelecção do art. 79 do Regimento Interno se extrai que :

> Art. 79. Duas ou mais Comissões poderão reunir-se conjuntamente para o estudo da matéria que dependa de seus pareceres, quando será designado pelo Presidente da Câmara um só Relator, não se admitindo sub-relatoria.

Primeiramente, temos que da intelecção do referido artigo, o que é facultado para a realização conjunta nas Comissões é unicamente o estudo conjunto da matéria, não

deliberações ou votações acerca do conteúdo do Projeto de Lei, que deverá continuar sendo realizado individualmente por cada Comissão.

Ou seja, a decisão pela tramitação conjunta nas Comissões da Câmara deve partir de deliberações das próprias Comissões, e não de ato autocrático do Presidente da Câmara, a quem cabe, somente, designar o edil que ocupará a função de relatoria do Projeto de Lei. Ao determinar unilateralmente a tramitação conjunta de tal projeto de Lei, o Presidente da Câmara usurpa as funções típicas das Comissões Legislativas pertinentes à sua própria organização.

Vale ressaltar que o caso em tela não pode ser comparado com o procedimento previsto para as comissões especiais, em especial para comissões de inquérito, previstas no art. 57, II, §2º,3º e 5º, do Regimento Interno. Essa é a exceção prevista para investigação e votação de parecer. Assim, não havendo previsão no regimento para reunião de comissões com finalidade de votação conjunta de parecer, inclusive essa tese é reforçada pelo art. 57, II, §4º, que prevê comissão especial para estudo de matéria composta por vários integrantes de comissões, senão vejamos:

> Art.57 – As comissões serão:
> .....
> §4º - As Comissões Especiais são constituídas para o estudo de assuntos pendentes de deliberação da Câmara e formadas por integrantes das diversas Comissões Permanentes.
> Este tipo de decisão abre um precedente escandaloso na Câmara Municipal, uma vez que a junção de Comissões para a deliberação conjunta de forma autocrática pelo Presidente da Câmara abre margem para manobras regimentais capazes de esmagar o direito das minorias parlamentares. Primeiramente porque se sobrepõe ilegitimamente sobre a autodeterminação das Comissões de exercerem o juízo de conveniência sobre o estudo conjunto de matéria parlamentar.

Em segundo lugar porque a formação deste colegiado (como foi feito no caso em tela) extrapola o simples estudo conjunto das espécies legislativas instaurando um novo colegiado deliberativo. Ou seja, a forma de deliberação sobre a matéria se altera radicalmente, senão vejamos: nesta nova conformação é possível que ainda que todos os membros de uma das Comissões reunidas se mostrem contrários à matéria do projeto de lei apresentado, eles poderão ser superados pelos votos dos membros das outras duas comissões. Se a votação fosse realizada pelas Comissões separadamente seria possível a elaboração de um parecer contrário a matéria; com a deliberação conjunta se forja um falso consenso e se anula o direito à divergência.

Isto abre margem para manobras partidárias permitindo que a Presidência da Câmara estabeleça a forma, como e quem deverá apreciar as espécies legislativas de seu interesse, possibilitando que se forjem falsas maiorias.

Esta situação se torna ainda mais absurda quando se inclui em tal colegiado a Comissão de Constituição Justiça e Redação Final, responsável pelo juízo de admissibilidade das propostas legislativas.

Pois bem, se no caso em tela, foi designado como relator um vereador não integrante da Comissão de Constituição e Justiça, constituindo-se uma espécie legislativa claramente ilegal/inconstitucional, pois restou suprimido o indispensável parecer de admissibilidade. É uma afronta grave ao devido Processo Legislativo e ao controle preventivo de Constitucionalidade das normas jurídicas em elaboração.

Insta salientar ainda, que tal arranjo institucional, conforme o entendimento da presidência da casa, permitirá que os Edis que integrem mais de uma Comissão constituinte deste colegiado irregular tenha direito a votar mais de uma vez. Isto acarreta, um privilégio injustificado novamente corroborando para que se possa forjar falsas maiorias.

Ainda, considerando alternativamente que o ato que determina a deliberação e análise conjunta de tais comissões seja considerado regular e válido, cabe apontar a irregularidade fática do prosseguimento de tal determinação.

Isto porque não houve efetivamente a reunião ou deliberação conjunta por parte dos membros de tais Comissões, quais sejam: Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final; Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização e a Comissão de Saúde, Planejamento Familiar e Previdência Social.

O que temos, portanto, é um simulacro de processo deliberativo, vez que não houve efetivamente reuniões ou deliberações conjuntas por parte de tais Comissões. Este ato significou na realidade uma usurpação de poder dos parlamentares integrantes de tais comissões, uma vez que a tramitação conjunta do Projeto de Lei nas três Comissões referidas acima suprimiu o direito dos parlamentares seus integrantes.

Além disso, a não realização das reuniões nas comissões, que, por princípio (art. 77, do RI), devem ser públicas, inviabilizou a presença dos servidores do Município de Salvador e o acompanhamento, por eles, do debate do PLC nesta casa.

2.2. DA VIOLAÇÃO DO REGULAR PROCEDIMENTO DE ADMISSIBILIDADE NA CÂMARA DE VEREADORES

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Vereadores de Salvador (CMS) estabelece especialmente em seus artigos 56, 57, 68, as atribuições das suas Comissões

(permanentes ou temporárias), bem como o desenrolar do processamento e análise das espécies legislativas produzidas em tal órgão.

Na estrutura interna da Câmara de Vereadores, a Comissão de Constituição Justiça e Redação Final é a responsável pela análise dos Projetos de Lei, Projetos de Indicação, Projetos de Regulamentos e Requerimentos, no intuito de verificar a adequação de tais projetos normativos ao ordenamento jurídico pátrio, além de verificar a existência de possíveis violações legais ou constitucionais.

Neste sentido, a Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final (CCJ), realiza análise de admissibilidade das espécies legislativas, verificando os seus aspectos constitucionais, legais e jurídicos. É o que resta cristalino na intelecção do art. 68, II, alínea a, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Vereadores de Salvador:

> Art. 68. É da atribuição das Comissões o exame técnico dos assuntos submetidos a seu estudo e parecer, de acordo com a competência atribuída a cada qual, por este Regimento.
> (...)
>
> II - Compete à Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final:
>
> a) manifestar juízo de admissibilidade, vedado o parecer verbal em Plenário, sobre todos os assuntos em tramitação pela Câmara, para deliberação do Plenário e ou de outras Comissões, que serão obrigatoriamente entregues à sua apreciação quanto aos seus aspectos constitucional, legal ou jurídico;
>
> b) elaborar obrigatoriamente a Redação Final dos Projetos aprovados em último turno;.
> (...)

O parecer de admissibilidade das espécies legislativas propostas na Câmara de Vereadores é o primeiro ato a ser realizado pelo Legislativo, após a apresentação de proposições. Este parecer é ato necessário e indispensável ao regular processo legislativo. Tal ato, inclusive, condiciona a análise do projeto legislativo pelas demais Comissões da Câmara.

Vejamos o que diz o art. 191 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Vereadores de Salvador:

> Art. 191. Após publicação do Expediente, os Projetos serão encaminhados às Comissões, que, por sua natureza, devem opinar sobre o assunto, a partir da Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final, na qual se emitirá o juízo de admissibilidade, necessário ao prosseguimento do respectivo procedimento legislativo.

> § 1º Rejeitado o Projeto, em juízo de admissibilidade, pela Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final, será ele arquivado, salvo recursos para o Plenário, nos termos do §1º do art. 68 deste Regimento.
>
> § 2º Em caso de dúvida, consultar-se-á o Presidente sobre quais Comissões devem ser ouvidas, podendo qualquer medida ser solicitada pelos Vereadores.

Da leitura sistêmica da Lei Orgânica do Município de Salvador e do Regimento Interno da Câmara de Vereadores depreende-se que a competência da Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final é intransferível e a ausência do parecer de admissibilidade expedido por tal Comissão impossibilita o início da regular tramitação dos Projetos de Lei na Casa Legislativa.

> Art. 68. É da atribuição das Comissões o exame técnico dos assuntos submetidos a seu estudo e parecer, de acordo com a competência atribuída a cada qual, por este Regimento
> [...]
> § 1º As proposições deverão tramitar na Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final por ordem cronológica de chegada, sob pena de recurso para o Plenário, no prazo de 10 (dez) dias, contados da publicação no Expediente. Concluindo pela ilegalidade ou inconstitucionalidade de uma proposição, com parecer fundamentado nos dispositivos legais regimentais ou constitucionais, deve ela ser arquivada, salvo recurso, no prazo de 10 (dez) dias, contado da publicação no Diário Oficial, para ser discutido, e, somente quando provido esse recurso, o assunto é encaminhado à Comissão Técnica correspondente.

No entanto, no caso em tela vislumbra-se uma série de violações ao devido processo legislativo e às atribuições da Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final. Na presente demanda, o que ocorre é que sob o pretexto de uma análise conjunta acerca de Projeto de Lei (que como evidenciado acima, não ocorreu de fato), foi elaborado pretensamente um parecer único pelo Relator do referido Projeto de Lei.

Resta claro que tal parecer, precipitado e exarado por autoridade incompetente, não substitui o parecer de admissibilidade do Projeto de Lei, cuja competência para elaboração é exclusiva da Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final, uma vez que ele deve ser prévio e condicionar a apreciação da matéria legislativa em todas as outras Comissões. A inexistência do parecer desautoriza a avaliação dos Projetos de Lei pelas demais Comissões Legislativas e impede o regular processamento da espécie normativa no âmbito da Câmara de Vereadores.

2.3. DAS DEMAIS ILEGALIDADES DO PROJETO

Ultrapassadas as ilegalidades na tramitação do processo legislativo – o que espera não aconteça – suscita uma série de ilegalidades na proposição encaminhada pelo Poder Executivo, o que impede sua aprovação, por esta Casa, na forma como fora encaminhado.

2.3.1. Da quebra da paridade na representação da sociedade civil

O projeto de lei complementar pretende, em seu art. 2º, criar a gestão do RPPS, que seria formada pelos seguintes órgãos:

> Art. 2º Integram a gestão do RPPS do Município os seguintes órgãos:
> I - o Conselho Municipal da Previdência do Servidor - COMPRES;
> II - o Conselho Fiscal do Fundo Municipal da Previdência do Servidor;
> III - o Comitê de Investimentos;
> IV - a Diretoria de Previdência da Secretaria Municipal de Gestão;
> V - o Fundo Municipal da Previdência do Servidor – FUMPRES.

Nesse sentido, deveria ter sido observada a exigência de representação paritária dos servidores do Município, o que implica em igual número de representantes dos membros indicados pelo Executivo Municipal e aqueles indicados pelos servidores.

Contudo, não se observa, no projeto encaminhado, o respeito à paridade, como se observa nos artigos 4º, 7º e 10 do PLC, *verbis*:

> Art. 4º O Conselho Municipal de Previdência do Servidor tem a seguinte composição:
> I - o titular da Secretaria Municipal de Gestão - SEMGE; que o presidirá;
> II - o titular da Secretaria Municipal da Fazenda - SEFAZ;
> III - 01 (um) representante, titular e suplente, da Procuradoria Geral do Município de Salvador - PGMS;
> IV - 01 (um) representante, titular e suplente, do Poder Legislativo Municipal;
> V - o Diretor de Previdência, da SEMGE;
> VI - o Diretor de Gestão de Pessoas, da SEMGE;
> **VII - 01 (um) representante, titular e suplente, dos segurados ativos da administração direta, autárquica e fundacional, indicados pelas entidades representativas dos servidores públicos municipais;**
> **VIII - 01 (um) representante, titular e suplente, dos segurados inativos e pensionistas da administração direta, autárquica e fundacional, indicados pelas entidades representativas dos servidores públicos municipais.**
>
> [...]
>
> § 4º Cada entidade representativa dos servidores públicos municipais que se interessar poderá indicar um nome de candidato, que será escolhido dentre todos os indicados, pelo Chefe do Poder Executivo Municipal.
> [...]
>
> Art. 7º O Conselho Fiscal do Fundo Municipal de Previdência do Servidor será composto de 4 (quatro) membros, titulares e respectivos suplentes, da seguinte forma:
> I - 02 (dois) representantes, escolhidos livremente pelo Chefe do Poder Executivo;

> **II - 02 (dois) representantes, escolhidos pelo Chefe do Poder Executivo entre os servidores ativos, inativos e pensionistas do Poder Executivo e do Poder Legislativo.**
> [...]
>
> Art. 10. O Comitê de Investimentos será composto de 3 (três) membros titulares e respectivos suplentes, da seguinte forma:
> I - 01 (um) representante indicado pela Secretaria Municipal de Gestão – SEMGE; que o presidirá;
> II - 01 (um) representante indicado pela Secretaria da Fazenda do Município – SEFAZ; que exercerá a função de Vice-Presidente;
> **III - 01 (um) representante, indicado pelo Chefe do Poder Executivo entre os servidores ativos, inativos e pensionistas do Poder Executivo ou do Poder Legislativo.**

A quebra da paridade se verifica em dois sentidos:

a) O Poder Executivo teria, no Conselho Municipal de Previdência do Servidor, quadro 5 representantes, ao passo em que os servidores teriam apenas dois;
b) No Comitê de Investimentos o Poder Executivo teria 2 representantes, ao passo em que os servidores teriam apenas 1;
c) O Poder Executivo está reservando para ele mesmo a escolha dos representantes dos servidores, quando essa escolha deve ser feita pela categoria sem a intervenção do Poder Executivo.

Não se respeitando a paridade legal, evidentemente que o projeto não pode ser aprovado por esta Casa Legislativa.

2.3.2. Da não apresentação de estudo atuarial

Além disso, outra ilegalidade a ser apontada é a não apresentação de estudo de sustentabilidade do fundo previdenciário.

Conforme é cediço, antes de instituir um fundo previdenciário, faz-se necessária a realização de um estudo que demonstre sua sustentabilidade, o que a lei chama de equilíbrio atuarial. A exigência está prevista no art. 1º, IV, da Lei 9.717/1998, que reza o seguinte:

> Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:
> [...]
> IV - cobertura de um mínimo de segurados, de modo que os regimes possam garantir diretamente a totalidade dos riscos cobertos no plano de benefícios,

preservando o equilíbrio atuarial, sem necessidade de resseguro conforme parâmetros.

Logo, ao não apresentar esse estudo, restou violada a exigência legal.

Convém ressaltar que esse estudo era ainda mais premente, no caso em tela, pois a proposição visa extinguir uma autarquia e submeter a vida do servido municipal a um fundo de investimento e a uma Diretoria de Previdência, estrutura ligada ao Poder Executivo. Portanto, é essencial demonstrar que a proposta encaminhada se configura como a mais acertada para o caso.

2.3.3. Da inobservância do art. 169, § 1º, I, da Constituição Federal de 1988

Por fim, outra ilegalidade a ser apontada é a inobservância do inciso I, § 1º, do art. 169, da Constituição Federal de 1988, vez que não demonstrada a existência "de prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrente" para a criação dos cargos indicados no art. 19, do projeto.

3. VOTO EM SEPARADO

Em face do exposto, diante dos argumentos acima apontados, que demonstram a ilegalidade da proposição, voto pela Rejeição, e consequente arquivamento do PLC nº 03/2017 de autoria do Poder Executivo Municipal.

Sala das Comissões, 25 de maio de 2017

Aladilce Souza
Vereadora PCdoB