COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO

VOTO EM SEPARADO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 03/2017

MENSAGEM Nº 04/2017

AUTOR: EXECUTIVO MUNICIPAL.

EMENTA: Dispõe sobre a gestão do Regime Próprio de Previdência dos Servidores e dá outras providências.

Relatório

Passa pela a análise dessa membra da Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização o Projeto de Lei Complementar nº 04/2017, de autoria do Executivo Municipal, que dispõe sobre a gestão do Regime Próprio de Previdência dos Servidores e dá outras providências.

Na Mensagem enviada à Câmara de Vereadores, o Prefeito destaca que a proposta, no contexto da Reforma Administrativa apresentada à apreciação desta Casa Legislativa, que teve como fundamentos o aperfeiçoamento da estrutura, com vistas ao aumento da eficiência, a elevação das capacidades técnica e gerencial para uma melhor gestão da Cidade, vem atender ao disposto nos §§1o e 2 o do art. 4o da Lei nº 9.186/2016 e instituir o Fundo Municipal da Previdência do Servidor – FUMPRES.

Também pretende-se instituir no presente projeto o Conselho Fiscal do Fundo Municipal da Previdência do Servidor e o Comitê de Investimentos. Cria-se,

ainda, oito cargos em comissão e remuneração por gratificação mensal aos membros do Conselho Fiscal e Comitê de Investimentos previstos.

O Projeto de Lei Complementar em epígrafe foi enviado à Câmara de Vereadores em 12/05/2017, tendo o Prefeito solicitado à Presidência da Câmara que na sua fosse observado o regime de urgência previsto no art. 47 da Lei Orgânica do Município – LOM.

Em folhas não numeradas juntadas ao Processo Legislativo consta Parecer Conjunto dado pelas Comissões de Constituição e Justiça e Redação Final, de Finanças, Orçamento e Fiscalização e de Saúde, Planejamento Familiar e Previdência Social. A relatoria desse parecer conjunto foi do vereador Tiago Correia.

Dito isso, passamos à apreciação da proposição quanto à sua compatibilidade à Lei Orgânica do Município, regimento interno, plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno Câmara Municipal de Salvador, buscando a compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira".

Preliminar de ilegalidade na deliberação conjunta de Comissões

A constituição de comissão conjunta para deliberação sobre o Projeto de Lei Complementar nº 03/2017 enquadra-se no artigo 61 do Regimento Interno, que dispõe sobre as Comissões Temporárias. Conforme esse artigo, a formação de qualquer Comissão Temporária deve ser fruto de requerimento. A saber:

> 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).

A determinação de análise, por meio de Comissão Conjunta, sobre o PLC 004/2017 deveria partir, assim, da solicitação de qualquer Vereador ou Comissão. A criação de Comissão Conjunta não consta no rol das funções previstas para o presidente da Câmara no art. 35 do Regimento Interno.

Outro ponto a ser destacado é que a deliberação conjunta sobre matéria legislativa por parte de duas ou mais Comissões não têm seu rito regulamentado no Regimento Interno. Sendo uma comissão temporária, deveria seguir o rito regimental previsto para essas.

Da previsão de reunião conjunta das Comissões, expomos abaixo o art. 79 do Regimento Interno:

> 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.

Da leitura do artigo temos que o que é facultado para a realização conjunta nas Comissões é o **estudo** conjunto da matéria- não há previsão de deliberações ou votações acerca do conteúdo de proposições legislativas, que deve ser realizado individualmente por cada Comissão.

Ao Presidente da Câmara cabe, **somente**, designar o vereador que fará a relatoria do Projeto de Lei- a determinação unilateral da constituição de comissão

conjunta para deliberação sobre projeto de Lei extrapola as funções do Presidente da Câmara, conforme já dito.

Ressaltamos que a inclusão da Comissão de Constituição Justiça e Redação Final, responsável pelo juízo de admissibilidade das propostas legislativas, nessa Comissão conjunta aparece como uma outra grande irregularidade. O relator designado para o parecer conjunto emitido sequer é integrante da Comissão de Constituição e Justiça. O parecer apresentado pelo vereador Tiago Correia não se presta a admitir o Projeto de Lei complementar, pois, conforme Regimento Interno dessa Casa, é de competência da Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final a admissibilidade de proposições legislativa.

Requeremos, assim, por todo o exposto, que o processo legislativo seja chamado à ordem, sendo a comissão conjunta instituída conforme Regimento, com a finalidade de estudo e não para deliberação. Requeremos, ainda, que a discussão e relatoria do projeto seja feita por comissão, seguindo regular trâmite processual legislativo, em atenção ao Regimento Interno.

Dos aspectos legais

1. O Projeto de Lei Complementar que ora analisamos, em suas disposições preliminares traz que o Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS) do Município do Salvador será administrado por unidade gestora única, vinculada ao Poder Executivo, que centralizará a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios previdenciários. Essa unidade gestora passaria a ser uma Diretoria de Previdência no âmbito da Secretaria Municipal de Gestão-SEMGE.

O modelo vigente, organizado na Lei Complementar nº 05/1992, traz em seu artigo 4º (que será excluído caso o presente projeto seja aprovado), a previsão do Instituto de Previdência do Salvador – IPS, a quem cabe a execução das ações do Poder Público para atender aos direitos dos servidores públicos municipais e seus dependentes, como beneficiários da seguridade social interna, em caráter exclusivo.

Sendo uma autarquia, o IPS deve contar com orçamento próprio, pertencente à administração indireta, sendo responsável pela disciplina da previdência no município. Em que pese a sua sujeição ao controle e tutela do executivo, é preciso considerar a autonomia das autarquias que, dentre outras, possuem capacidade de autoadministração e especialização dos fins ou atividades.

Na mensagem nº 04/2017 o Prefeito informa que, no contexto da Reforma Administrativa, o projeto vem atender ao disposto nos §§1o e 2 o do art. 4o da Lei nº 9.186/2016, que tem como fundamentos o aperfeiçoamento da estrutura, com vistas ao aumento da eficiência, a elevação das capacidades técnica e gerencial para uma melhor gestão da Cidade. Será mesmo? Não consta na Mensagem do Projeto de Lei Complementar a participação dos servidores municipais no projeto de extinção da autarquia, o que denota que esse projeto não foi discutido, engajado e estruturado de forma coletiva, com participação dos que realmente sabem como opera a previdência municipal.

Vale destacar a existência de institutos de previdência, constituídos como autarquias, com autonomia administrativa, financeira, patrimonial e de gestão de recursos humano, como unidades gestoras únicas de regimes próprios de

previdências de servidores públicos em diversas capitais, a exemplo do Rio de Janeiro e São Paulo.

O RPPS é previsto no art. 40 da Constituição da República de 1988. O estudo da gestão dos recursos previdenciários oriundos do RPPS apresenta relevância social e jurídica, pois o pagamento de proventos aos servidores aposentados é garantido por meio do equilíbrio financeiro e atuarial do instituto de previdência da respectiva unidade federativa. Daí o nosso entendimento de que a gestão deve ser feita por entidade autárquica e não da forma proposta no PLC nº 03/2017, dentre de uma Diretoria ligada à SEMGE. O modelo de administração descentralizada, por meio de autarquia, possui maior autonomia relativamente ao orçamento geral do município, afim de estruturar-se, dentre outras coisas, tal como previsto no art. 165, §5°, III, da Constituição Federal- o orçamento, assim, tem maior probabilidade de ser realizado de forma apropriada.

2. Em seus artigos 4º, 7º e 10º, o Projeto de Lei Complementar cria, respectivamente, o Conselho Municipal de Previdência do Servidor, o Conselho Fiscal do Fundo Municipal de Previdência do Servidor e o Comitê de Investimentos. Em suma, sobre a composição dos Conselhos, trazemos as seguintes informações do citado PLC:

- O Conselho Municipal de Previdência do Servidor é composto por 8 (oito) membros, sendo 6 (seis) desses pertencentes ao poder público. Há, apenas, duas representações da sociedade civil, previstas nos incisos VII e VIII do artigo 4º.

- Quanto ao Conselho Fiscal do Fundo Municipal de Previdência do Servidor, composto por 4 (quatro) membros, titulares e respectivos suplentes,

observa-se que todos os membros, inclusive os da sociedade civil, são indicados pelo Poder Executivo (art. 7º e incisos).

- De Igual modo, o Comitê de Investimentos, composto de 3 (três) membros titulares e respectivos suplentes, tem uma única representação da sociedade civil, sendo a mesma indicação do Poder Executivo.

A análise desses colegiados cotejará o controle, democratização e transparência da gestão, contemplados no princípio do caráter democrático e descentralizado da administração. Este princípio encontra-se no artigo 10 da Constituição Federal que dispõe:

> Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

A Constituição Federal, quando trata dos objetivos da seguridade social, também aborda o princípio do caráter democrático e descentralizado da administração, no seu art. 194, que dispõe:

> Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.
>
> Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: VII. caráter democrático da administração da seguridade social, mediante gestão

quadripartite, com a participação dos trabalhadores, empregadores, aposentados e governo nos órgãos colegiados.

No âmbito dos Regimes Próprios de Previdência Social, conforme arcabouço normativo vigente, a transparência concretiza-se, em tese, com a participação dos servidores ativos, aposentados e pensionistas nos órgãos colegiados de deliberação, de fiscalização e nos comitês de investimentos. A União editou as leis n° 9.717/98 e n° 10.887/04 que traz regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência – inclusive prevendo a necessidade do caráter democrático na administração dos regimes próprios de previdência social. Daí, inferimos que a paridade de representação é decorrência da gestão democrática.

A União – através do Ministério da Previdência Social – é responsável pela orientação, supervisão e acompanhamento dos regimes próprios, tendo editado diversos instrumentos normativos, a exemplo da Portaria n° 402/98, que disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais dos regimes próprios, ao ressaltar que a unidade gestora única contará com colegiado ou instância de decisão (art. 10, §3°) e que será garantido aos segurados pleno acesso à gestão do regime próprio (art. 12). Editou também a Orientação Normativa n° 02/09 realçando a necessidade da existência de um colegiado ou instância de decisão para acompanhamento e fiscalização da administração do regime próprio (art. 15, I) e a necessidade de transparência dos dados da gestão do referido regime (art. 15, III).

Da composição dos Conselhos e Comitê trazida no PLC nº 03/2017 entendemos que a sociedade civil não tem participação efetiva e não é escolhida através de meios democráticos. A composição desses espaços no RPPS de Salvador ora não contempla ora mitiga a paridade, quando atribui ao Poder

Executivo, em alguns casos, a indicação discricionária dos membros da sociedade civil.

Da previsão de Jeton (art. 18)

O art. 18 do Projeto de Lei em epígrafe traz que a "a participação no Conselho Fiscal e Comitê de Investimentos previstos na presente Lei Complementar **será remunerada por gratificação de presença** mensal percebida a título de "jeton", no valor fixo de R$ 4.000,00 (quatro mil reais) - grifo nosso.

Consignamos que as gratificações constam do rol (exemplificativo) das espécies remuneratórias que devem ser consideradas como despesa de pessoal, no art. 18 da LRF. O jeton previsto no Projeto de Lei Complementar, nesse contexto, trata-se de espécie remuneratória, pois será repassado em contraprestação pela presença mensal no Conselho Fiscal e Comitê de Investimentos, de forma habitual, periódica e recíproca.

Esclarecida a natureza remuneratória do jeton, passamos para o artigo 169 da Constituição Federal que estabelece o seguinte:

> " Art. 169... § 1º. A concessão de **qualquer vantagem ou aumento de remuneração**, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesas de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias,

ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista." (grifo nosso).

A Lei Municipal nº 9.095/2016, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2017 e o projeto de Lei 279/2017, em tramitação nesta Casa Legislativa, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2018, traz, ambas no art. 40, que:

> os projetos de lei relacionados a aumento de gastos com pessoal e encargos sociais deverão ser acompanhados de: I - declaração do proponente e do ordenador de despesas, com as premissas e metodologias de cálculo utilizadas, conforme estabelecem os artigos 16 e 17 da Lei Complementar Federal nº 101/00; II - simulação que demonstre o impacto da despesa que decorrerá da medida proposta.

Os gastos oriundos da implementação do projeto de lei em apreço caracterizam-se como despesa obrigatória de caráter continuado (despesa corrente derivada de lei que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios). A proposição fica sujeita, assim, à observância do disposto no artigo 17, §§ 1º e 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal- pelo que, dispõem:

> § 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.

Confrontando a previsão de pagamento de Jeton incerta no PLC nº 03/2017, com as disposições acima transcritas, seguem as constatações abaixo:

- A proposição não está instruída com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequente (art. 16 inciso I da Lei de Responsabilidade Fiscal).

- Não há declaração do ordenador da despesa de que o pagamento do jeton tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (art. 16 inciso II da Lei de Responsabilidade Fiscal).

Inconstitucionalidade e ilegalidade na criação de cargos em comissão

O projeto de Lei Complementar que ora analisamos traz em seu artigo 19 o que segue:

> Art. 19. Ficam acrescidos, no quadro de Cargos em Comissão e de Funções de Confiança da Secretaria Municipal de Gestão, definidos nos Anexos I e IV da Lei nº 9.186/2016, os seguintes quantitativos:
> I - 03 (três) Cargos de Assessor Especial II, Grau 56;
> II - 02 (dois) Cargos de Coordenador II, Grau 55;
> III - 03 (três) Funções de Supervisor, Grau 63.
> Parágrafo único. Os Cargos e Funções criados neste artigo serão vinculados à Diretoria de Previdência, para atendimento aos requisitos dispostos nesta Lei, **inclusive o apoio técnico e**

> **operacional ao funcionamento e organização dos Conselhos, do Comitê e Fundo citados anteriormente**, tendo sua estrutura correspondente definida no Regimento da SEMGE, o qual deverá ser adequado em um prazo de até 120 (cento e vinte) dias.

Para a criação de cargos comissionados, apresenta-se necessário que o legislador especifique as respectivas atribuições, tendo em vista a necessidade de demonstrar que se destinam às funções de assessoramento, chefia ou direção, além de demandarem relação de confiança entre o servidor nomeado e seu superior hierárquico.

Padece de vício de inconstitucionalidade a norma de Lei de referência e, ainda, a previsão trazida no PLC em epígrafe, pois, preveem a criação de cargos comissionados que encerram funções eminentemente burocráticas- o parágrafo único do artigo 19, já grifado acima, traz que as o aumento dos cargos servirá, inclusive, para "o apoio técnico e operacional ao funcionamento e organização dos Conselhos, do Comitê e Fundo"- não caracterizando o exercício de atribuições de direção, chefia ou assessoramento, além de não exigirem a configuração do vínculo de confiança entre o servidor e a autoridade a que se vinculará, no caso, a Diretoria de Previdência da SEMGE.

Assim dispõe a Constituição Federal:

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
> (...) V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem

preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento. (Redação da EC nº 19/98).

A propósito:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL DE PIMENTA/MG, ART. 6º, I,II,II E ANEXOS I E II - ATRIBUIÇÕES TÉCNICAS OU SUBALTERNAS - CARÁTER DE CHEFIA, ASSESSORAMENTO OU DIREÇÃO - AUSÊNCIA - ART. 37, INCISO II, DA CRFB - DESCUMPRIMENTO - CARGOS TÉCNICOS EM COMISSÃO -AFRONTA AO ART. 23 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE.

- Os cargos criados pela lei apulpada de inconstitucional possuem atribuições meramente técnicas ou subalternas, portanto, sem caráter de assessoramento, chefia ou direção, configurando-se ofensa ao inciso II do art. 37, da CRFB, que exige, para investidura em cargo público, a prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos.

- A EC/19 de 1998 tem o escopo de conter a multiplicação dos cargos em comissão de livre nomeação e exoneração em todos os níveis da organização administrativa, devendo corresponder tão somente a atribuições de direção, chefia e assessoramento.

- Ao estabelecer que os cargos em comissão somente poderiam ser direcionados à direção, à chefia e ao assessoramento, a Constituição da República, bem como a Constituição Estadual, vincularam o legislador infraconstitucional que não conta com a faculdade de criá-los com atribuições de acordo com a sua conveniência.(Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.12.093066-4/000, rel. Des. Belizário de Lacerda, j.12/2/2014, p. 21/2/2014).

Por fim, para o aumento no número de cargos em comissão seria necessário o cumprimento do disposto na LRF. Da mesmo que observamos no item anterior, na exposição relativa à jeton, a proposição não está instruída com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequente (art. 16 inciso I da Lei de Responsabilidade Fiscal), não há declaração do ordenador da despesa de que o aumento do número de cargos em comissão previstos têm adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (art. 16 inciso II da Lei de Responsabilidade Fiscal).
Diante de todo o exposto, concluímos:

Em termos materiais e formais, o **PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 03/2017** não atende aos aspectos constitucionais, legais, jurídicos e regimentais necessários ao seu regular trâmite. **VOTO PELA SUA REPROVAÇÃO**, bem como de eventuais emendas propostas.

É o parecer.

25 de maio de 2017.

Marta Rodrigues
Vereadora do Partido dos Trabalhadores-PT
Membra da Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização