



ESTADO DE MATO GROSSO

CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

PARECER JURÍDICO

Objeto: Projeto de Lei Ordinária nº 44/2022.

Autor: Poder Executivo Municipal

Ementa: Altera e acrescenta dispositivos da Lei Complementar nº 1.971/2020, que reestrutura o Regime Próprio de Previdência Social do Município de Juína, Estado de Mato Grosso - PREVI-JUÍNA, e dá outras providências.

I - DO RELATÓRIO

Foi encaminhado o Projeto de Lei Ordinária nº 44/2022 que altera e acrescenta dispositivos da Lei Complementar nº 1.917/2020 que reestrutura o Regime Próprio de Previdência Social do Município de Juína, Estado de Mato Grosso - PREVI-JUÍNA, e dá outras providências.

Em suas considerações o autor justifica que o município de Juína em obediência autonomia atribuída aos Municípios para disciplinar aspectos importantes da relação previdenciária nos Regimes Próprios de Previdência Social, adotou por meio da Lei Complementar nº 1.971/2020, que rege o PREVI-JUÍNA passou a estabelecer cessação do benefício de Pensão por Morte aos cônjuges. Considerando que, a Legislação na redação do §2º do artigo 18 prevê o aumento das idades para cessação do benefício quando a expectativa de vida ao atingir o aumento de um ano inteiro. E, de acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no ano de 2015 a esperança de vida do brasileiro, ao nascer, era de 75,5 anos. Em 2019, esta expectativa atingiu 76,6 anos, ou seja, aumento 1,1 ano. Desde então já havia autorizado legal para que se fizesse mudança nas faixas etárias prevista na lei, para adequação normativa, motivo pelo qual se envia a alteração das faixas etárias.



ESTADO DE MATO GROSSO

CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

Aduz também o projeto em destaque visa homologar em seu artigo 3º a reavaliação atuarial realizada em junho/2022, em atendimento ao disposto no inciso I do art. 1º da Lei Federal nº 9.717/98 e o *caput* do art. 40 da Constituição Federal de 1988, definindo nova alíquota de contribuição patronal no inciso III do art. 34, nos termos do resultado desta em atendimento as exigências do Ministério da Previdência Social quando ao equacionamento do déficit atuarial.

É o sucinto relatório.

II - DA ANÁLISE JURÍDICA

De proêmio, importante destacar que o exame da Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína cinge-se tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes.

II.1 - Da competência e da iniciativa

Primeiramente, cumpre afirmar que foi observada a competência privativa do Poder Executivo com relação a iniciativa da propositura de lei, prevista no art. 61, §1º, inciso II, alínea "b", da Lei Orgânica Municipal.

Ademais, o projeto de lei está de acordo com o disposto no art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal, o qual preceitua que compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e estadual no que couber:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

(...)

Da mesma forma, o art. 40, *caput*, da Constituição Federal assegura o regime de previdência de caráter contributivo e solidário, aos servidores públicos titulares de cargos efetivos do Estado e dos Municípios.



ESTADO DE MATO GROSSO

CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

Constatada a competência municipal, ressalta-se que não existe óbice relativo à iniciativa legislativa, pois partiu do Executivo o impulso inicial do projeto.

No que diz respeito a **espécie normativa**, verifica-se que se trata de alteração da Lei Complementar nº 1.971, de 23 de dezembro de 2020. Desta forma, apenas lei complementar pode alterar lei complementar, devendo, por isso o referido projeto ser tratado como projeto de lei complementar e não lei ordinária.

A Lei Complementar é o ato legislativo cuja elaboração, de acordo com a Constituição Federal, exige um quórum de aprovação especial. É utilizada para complementar os comandos constitucionais em matérias específicas elencadas em seus artigos.

Neste contexto, se a Constituição Federal dá para a Lei Complementar competência exclusiva para legislar sobre determinados assuntos, a sua alteração deve ser feita por leis hierarquicamente superiores ou do mesmo escalão, visto que uma lei com um quórum especial não deve ser alterada por outra lei de quórum simples.

Desta forma, não há vício de competência e iniciativa, mas a espécie normativa no projeto em análise, não é adequada, haja vista que apenas uma lei complementar pode alterar outra.

II.2 - Do conteúdo normativo

Nos últimos anos, o regime previdenciário brasileiro tem passado por profundas modificações, seja no âmbito do Regime Geral da Previdência Social, seja no Regime Próprio de Previdência Social. O art. 40 da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional nº 103/2019, preceitua que:

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



ESTADO DE MATO GROSSO

CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

Note-se que é mandamento constitucional a busca pela preservação do equilíbrio financeiro e atuarial por parte dos regimes de previdência social, o que vem reiterado também pela Portaria MPS 402/2008:

Art. 3º (...)

§ 1º O ente federativo será responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do RPPS, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários, ainda que supere o limite máximo previsto no inciso III do caput.

(...)

Insta ressaltar que o Ministério da Fazenda editou a Portaria nº 464/2018 que dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações atuariais dos regimes próprios de previdência social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, estabelecendo parâmetros para a definição do plano de custeio e para o equacionamento do déficit atuarial. Neste contexto, importante atentar para o que diz o seu art. 48:

Art. 48. O plano de custeio proposto na avaliação atuarial deverá observar os seguintes parâmetros:

- I - cobrir os custos de todos os benefícios do RPPS e contemplar, nos termos do art. 51, os recursos para o financiamento do custo administrativo;
- II - ser objeto de demonstração em que se evidencie que possui viabilidade orçamentária, financeira e fiscal nos termos do art. 64;
- III - consistir o plano de amortização do déficit atuarial no estabelecimento de alíquota de contribuição suplementar ou em aportes mensais cujos valores sejam preestabelecidos;
- IV - quando instituído na forma de alíquotas, ter a remuneração de contribuição dos segurados ativos como base de cálculo das contribuições do ente federativo, normal e suplementar;
- V - as contribuições, normal ou suplementar, a cargo do ente federativo poderão ser diferenciadas por massa de segurados sujeita a critérios legais de elegibilidade específicos, desde que assegurada a equidade no financiamento do RPPS e demonstrado que o plano de custeio financia integralmente o custo total apurado na avaliação atuarial;



ESTADO DE MATO GROSSO

CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

VI - em caso de segregação da massa, a contribuição a cargo do ente poderá ser diferenciada por Fundo em Repartição e Fundo em Capitalização, considerando a necessidade de observância do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS; e

VII - sua revisão, com redução das contribuições, na forma de alíquotas ou aportes, deverá observar os critérios prudenciais estabelecidos no art. 65.

§ 1º A unidade gestora do RPPS deverá cientificar o conselho deliberativo das propostas de alteração do plano de custeio.

§ 2º Para aplicação do previsto no inciso V, no que se refere à contribuição suplementar, deverá ser aplicado critério de rateio dos ativos garantidores dos compromissos do plano de benefícios do RPPS, conforme definido em instrução normativa da Secretaria de Previdência.

Há também de se ressaltar que o art. 1º da Lei Federal nº 9.717/1998, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e, portanto, de observância obrigatória, preceitua que:

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:

I - realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios;

II - financiamento mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas, para os seus respectivos regimes;

III - as contribuições e os recursos vinculados ao Fundo Previdenciário da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo, e dos pensionistas, somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes, ressalvadas as despesas administrativas estabelecidas no art. 6º, inciso VIII, desta Lei, observado os limites de gastos estabelecidos em parâmetros gerais;

IV - cobertura de um número mínimo de segurados, de modo que os regimes possam garantir diretamente a totalidade dos riscos cobertos no plano de





ESTADO DE MATO GROSSO

CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

benefícios, preservando o equilíbrio atuarial sem necessidade de resseguro, conforme parâmetros gerais;

V - cobertura exclusiva a servidores públicos titulares de cargos efetivos e a militares, e a seus respectivos dependentes, de cada ente estatal, vedado o pagamento de benefícios, mediante convênios ou consórcios entre Estados, entre Estados e Municípios e entre Municípios;

VI - pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime e participação de representantes dos servidores públicos e dos militares, ativos e inativos, nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação;

VII - registro contábil individualizado das contribuições de cada servidor e dos entes estatais, conforme diretrizes gerais;

VIII - identificação e consolidação em demonstrativos financeiros e orçamentários de todas as despesas fixas e variáveis com pessoal inativo civil, militar e pensionistas, bem como dos encargos incidentes sobre os proventos e pensões pagos;

IX - sujeição às inspeções e auditorias de natureza atuarial, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos de controle interno e externo.

(...)

Por fim, quanto ao relatório de avaliação atuarial acostado do projeto de lei em apreço, deixa-se de emitir opinião consultiva, por ser matéria específica, cingida de profundos elementos técnicos, aduzindo apenas quanto a sua **apresentação obrigatória**.

II.3 - Do cumprimento das determinações contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal

No tocante ao conteúdo da norma, registra-se algumas considerações imprescindíveis a análise e apreciação do Projeto de Lei nº 44/2022, tais como: a definição da alíquota suplementar deve ser estabelecida de acordo com o cálculo atuarial exposto em Nota Técnica Atuarial, documento que acompanha o presente projeto e a apresentação de estudo de impacto orçamentário e financeiro para a definição das novas alíquotas, com fundamento no art. 17, §1º, c/c art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101/2000).





ESTADO DE MATO GROSSO

CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

Logo, importante transcrever os artigos acima mencionados:

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.

(...)

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, conterà 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.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.



ESTADO DE MATO GROSSO

CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

Considerando os dispositivos legais acima citados, tem-se, portanto, ser necessário e imprescindível, a apresentação do estudo de impacto orçamentário e financeiro para o regular trâmite do projeto em epígrafe.

Diante do exposto, essa Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína, sugere que seja solicitado pela Comissão Permanente de Finanças e Orçamento ao Poder Executivo Municipal o envio do estudo de impacto orçamentário e financeiro.

II.4 - Da redação final

Feita a leitura do Projeto de Lei nº 44/2022 pode ser observado a existência de vícios formais de redação e de técnica legislativa, contrariando ao que dispõe a Lei Complementar Federal nº 95/98.

Assim, vê-se que se pretende fazer diversas alterações e inclusões de dispositivos na Lei Complementar Municipal nº 1.971/2020. Todavia, não especifica quais serão os dispositivos que serão alterados e quais serão incluídos, contrariando a boa técnica legislativa.

Importante transcrever o art. 11 da Lei Complementar Federal nº 95/98:

Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

I - para a obtenção de clareza:

- a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando;
- b) usar frases curtas e concisas;
- c) construir as orações na ordem direta, evitando preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis;
- d) buscar a uniformidade do tempo verbal em todo o texto das normas legais, dando preferência ao tempo presente ou ao futuro simples do presente;
- e) usar os recursos de pontuação de forma judiciosa, evitando os abusos de caráter estilístico;

II - para a obtenção de precisão:



ESTADO DE MATO GROSSO

CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma;

b) expressar a idéia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico;

c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto;

d) escolher termos que tenham o mesmo sentido e significado na maior parte do território nacional, evitando o uso de expressões locais ou regionais;

e) usar apenas siglas consagradas pelo uso, observado o princípio de que a primeira referência no texto seja acompanhada de explicitação de seu significado;

f) grafar por extenso quaisquer referências a números e percentuais, exceto data, número de lei e nos casos em que houver prejuízo para a compreensão do texto;

g) indicar, expressamente o dispositivo objeto de remissão, em vez de usar as expressões 'anterior', 'seguinte' ou equivalentes;

III - para a obtenção de ordem lógica:

a) reunir sob as categorias de agregação - subseção, seção, capítulo, título e livro - apenas as disposições relacionadas com o objeto da lei;

b) restringir o conteúdo de cada artigo da lei a um único assunto ou princípio;

c) expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no caput do artigo e as exceções à regra por este estabelecida;

d) promover as discriminações e enumerações por meio dos incisos, alíneas e itens.

Diante dos vícios formais de redação e técnica legislativa existentes, a Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína, s.m.j. RECOMENDA aos membros da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, a proposta de EMENDA, objetivando ajustar a propositura à técnica legislativa adequada.

II.5 - Da tramitação e votação

Preliminarmente, a propositura deverá ser submetida ao crivo das Comissões Permanentes de **Legislação, Justiça e Redação Final** (art. 51, inciso I,



ESTADO DE MATO GROSSO

CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

alínea "a", do Regimento Interno) e de **Finanças e Orçamento** (art. 51, inciso II, alínea "e", do Regimento Interno).

Após a emissão dos pareceres na forma regimental e a posterior inclusão na ordem do dia, a propositura deverá ser votada em dois turnos de discussão e votação.

O *quórum* para aprovação será por maioria absoluta, através de processo de votação simbólico.

III - DA CONCLUSÃO

Por todo o exposto, diante dos aspectos formais que cumpre examinar neste parecer, a Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína opina que a viabilidade técnica do Projeto de Lei nº 44/2022 está condicionada a alteração da espécie normativa para lei complementar, a apresentação do estudo de impacto orçamentário e financeiro e o ajuste da propositura à técnica legislativa adequada.

Impende destacar, que a emissão do presente parecer não substitui os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelos nobres Edis.

É o parecer, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do Plenário desta Casa Legislativa.

Juína/MT, 18 de outubro de 2022.

Janaína Braga de Almeida Guarienti
Procuradora Legislativa
OAB/MT 13.701 - PORTARIA Nº 42/2019