



# PREFEITURA MUNICIPAL DE CARANDAÍ

*União e Compromisso com o Povo*

*Adm. 2021 - 2024*

## PROJETO DE LEI Nº 2392/2023

### REVOGA LEI MUNICIPAL

O Povo do Município de Carandaí, por seus representantes legais na Câmara Municipal, APROVA:

**Art. 1º.** Fica revogada, em seu inteiro teor, a Lei nº 2559-2023, de 28 de agosto de 2023.

**Art. 2º.** Esta Lei entra em vigor na data de sua Publicação.

Paço Municipal Presidente Tancredo Neves, 04 de setembro de 2023.

Washington Luis Gravina Teixeira  
Prefeito Municipal



# PREFEITURA MUNICIPAL DE CARANDAÍ

*União e Compromisso com o Povo*

*Adm. 2021 - 2024*

## MENSAGEM À CÂMARA MUNICIPAL

Senhor Presidente,

Senhores Vereadores,

Senhora Vereadora,

Dirigimos a essa Casa Legislativa para encaminhar o presente Projeto de Lei que visa revogar a Lei Municipal nº 2559-2023, de 28.08.2023, pelas seguintes razões:

I - Trata-se de lei de autoria dessa Casa Legislativa que “Autoriza o Município de Carandaí a reduzir, para fins de aposentadoria, a contagem do tempo de serviço dos servidores que menciona, atuantes durante a pandemia Coronavírus”.

II - Em que pese a enaltecida iniciativa desse Legislativo, quanto a apresentação do projeto de lei, aprovado pelos Ilustres Vereadores, com a devida reverência, discordamos, pelos fatos e fundamentos que passamos a expor:

a - Importante destacar que, o Supremo Tribunal Federal, ao analisar o tema pertinente aos limites da iniciativa legislativa parlamentar, decidiu, em sede de repercussão geral (Tema 917), que “há vício de iniciativa de Lei, em decorrência de interferência entre Poderes, na hipótese de propositura por parlamentar local, quando tratar (I) da estrutura ou atribuição de órgãos do Executivo, ou ainda **(II) dispuser sobre o regime jurídico dos servidores públicos.**”;

b - Vale ressaltar que é recorrente em nossos Tribunais, em recentes decisões exaradas em sede de controle concentrado de constitucionalidade de leis municipais de iniciativa parlamentar com objeto semelhante ao do presente projeto, reiteradamente, se manifestando pela inconstitucionalidade de tais normas, por entendê-las ofensivas ao princípio da independência dos poderes.

c - No caso concreto, a Lei, com origem do Poder Legislativo, ao pretender editar lei disciplinando sobre os servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do administrador público, violando o princípio da separação de poderes, além de afrontar diretamente ao disposto na Lei Orgânica Municipal.

Vejamos o que prescreve o art. 54, inciso II, da Lei Orgânica Municipal:

**“Art. 54 – São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre: II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;”** (grifo nosso).

**Da leitura da norma acima, s.m.j., permite entrever, de maneira clara, a violação ao princípio da separação de poderes na medida em que a Edilidade legislou sobre matéria afeta ao Executivo Municipal.**

Registro que a discussão relativa a vício de iniciativa no processo legislativo é de inegável relevância dos pontos de vista jurídico e político, mormente quando se cogita desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

d - Considerando, ainda, que a lei em questão tem o condão de acarretar despesa aos cofres municipais, destaca-se também a relevância econômica da questão debatida.

e - Nos entes políticos da Federação, assim dividem-se as funções de governo: o Executivo foi incumbido da tarefa de administrar, segundo a legislação vigente, por força



# PREFEITURA MUNICIPAL DE CARANDAÍ

*União e Compromisso com o Povo*

*Adm. 2021 - 2024*

do postulado da legalidade, enquanto que o Legislativo ficou responsável pela edição das normas genéricas e abstratas, as quais compõem a base normativa para as atividades de gestão.

Essa repartição de funções decorre da incorporação à Constituição Federal do princípio da independência e harmonia entre os Poderes (art. 2.º), preconizado por Montesquieu, e que visa a impedir a concentração de poderes num único órgão ou agente, o que a experiência revelou conduzir ao absolutismo.

Como bem leciona o saudoso Hely Lopes Meirelles, (...) *“as atribuições do prefeito são de natureza governamental e administrativa: **governamentais** são todas aquelas de condução dos negócios públicos, de opções políticas de conveniência e oportunidade na sua realização – e, por isso mesmo, insuscetíveis de controle por qualquer outro agente, órgão ou Poder; **administrativas** são as que visam à concretização das atividades executivas do Município, por meio de atos jurídicos sempre controláveis pelo Poder Judiciário e, em certos casos, pelo Legislativo local”* (Hely Lopes Meirelles, “Direito Municipal Brasileiro”, 6ed., pág. 711).

f - Assim, no que diz respeito à gestão e administração, o Prefeito é o agente político que representa o Estado no âmbito da administração local.

g - Ainda nessa esteira, segundo o professor Hely Lopes Meirelles:

*“O prefeito é o administrador-chefe do Município, daí porque só a ele cabe o planejamento, organização” e “direção de serviços e obras da Municipalidade”. É por isso que não pode o legislativo, sob o enfoque de criar programas, benefícios, execuções de serviços, ter a iniciativa de leis que de algum modo vinculem órgãos ou entidades da administração pública, criando-lhes atribuições, funções e encargos, pois isso, inevitavelmente, implicará indesejada interferência nas atividades e providências da Chefia do Poder Executivo, a quem cabe gerir as políticas municipais, avaliando a conveniência e oportunidade administrativa para dar início ao processo legislativo de normas relacionadas à administração local.”* (Hely Lopes Meirelles, “Direito Municipal Brasileiro”, 6ed., pág. 550).

h - Noutra perspectiva, a função legislativa da Câmara Municipal deve ser de caráter genérico e abstrato. A Edilidade não administra o Município. Nesse sentido, cita-se novamente o escólio do insigne administrativista:

*“A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito.*

*Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração. (...) a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.*



# PREFEITURA MUNICIPAL DE CARANDAÍ

*União e Compromisso com o Povo*

*Adm. 2021 - 2024*

*Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos – e convém se repita – que o Legislativo prove “in genere”, o Executivo “in specie”; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em “ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental”.*

*(...)*

*Usurpando funções do Executivo, ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial.” (in. ob. Cit. p. 605/606).*

i - Desta forma, o projeto em questão viola frontalmente o Princípio da Separação de Poderes, uma vez que a iniciativa parlamentar invade a esfera de gestão administrativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, tendo a lei sancionada pelo Legislativo desrespeitada a iniciativa exclusiva própria, esculpida no artigo 51, inciso II da Lei Orgânica Municipal.

j - Isso porque, a iniciativa parlamentar em matéria que lhe é estranha representaria ingerência indevida e viola, conforme posicionamento jurisprudencial uníssono, o princípio constitucional da separação de poderes (art. 2º, CF), denominado "Reserva da Administração", conforme entendimento do Pleno do STF:

*"O princípio constitucional da reserva da administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...). Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais." (STF- Tribunal Pleno. ADI-MC n.º 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO).*

k - Assim, podemos concluir que a lei de autoria dessa Casa, não observa a disciplina constitucional pertinente a deflagração do processo legislativo, incidindo em descumprimento ao princípio da independência dos poderes.

III - Superada a parte em que o Legislativo se mostra incompetente para legislar acerca do assunto já que o mesmo além de padecer de vício de iniciativa, também se mostra inconstitucional em seu conteúdo, ressalta-se a importante regra trazida pela Constituição Federal de 1988, que inaugurou o sistema de seguridade social, composto por três áreas: previdência, assistência e saúde, como definido no art. 194:

*“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.”*

Partindo da premissa do art. 194, tem-se no que importa à análise, que a previdência social brasileira é organizada em regimes jurídicos distintos:

- 1) Regime Geral de Previdência Social (RGPS) dos trabalhadores privados e servidores públicos não vinculados ao regime próprio.
- 2) Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos titulares de cargos efetivos.



# PREFEITURA MUNICIPAL DE CARANDAÍ

*União e Compromisso com o Povo*

*Adm. 2021 - 2024*

3) Regime de Previdência Complementar (RPC), de instituição obrigatória a partir da EC 103/2019.

Como nota-se, os titulares de cargos efetivos, são regidos pelas normas constantes do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), com destaque para o art. 40, da Constituição de 1988 e Lei nº 9.717/98.

Este regime já foi objeto de diversas emendas constitucionais, seguidas de várias alterações legais, com a intenção de tornar sustentável a sua previdência social, na busca do equilíbrio financeiro e atuarial.

A mais recente, Emenda Constitucional nº 103/2019, conferiu ao legislador estadual, distrital e municipal autonomia para disciplinar aspectos importantes da relação previdenciária nos Regimes Próprios de Previdência, como, por exemplo, as constantes dos artigos 40, §1º, III, §3º, §7º e 14. Por outro lado, estabeleceu que alguns regramentos deveriam corresponder a um padrão, sem inovação relevante, seguindo requisitos de elegibilidade e benefícios equivalentes à normatividade federal, como o que traz o artigo 40, §§ 4º e 5º, ou seja, concedeu autonomia normativa limitada. Senão vejamos:

*“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.*

(...)

**§4º - É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto nos §§4º-A, 4º-B, 4º-c e 5º.** (redação dada pela Emenda constitucional nº 103 de 2019). (grifo nosso).

*§4º-A – Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores com deficiência, previamente submetidos a avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103 de 2019).*

*§4º-B – Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de ocupantes do cargo de agente penitenciário, de agente socioeducativo ou de policial dos órgãos de que tratam o inciso IV do caput do art. 51, o inciso XIII do caput do art. 52 e os incisos I a IV do caput do art. 144. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103 de 2019).*

*§4º-C – Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores cujas atividade sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103 de 2019).*

*§5º - Os ocupantes do cargo de professor terão idade mínima reduzida em 5 (cinco) anos em relação às idades decorrentes da aplicação do disposto no inciso III do §1º, desde que comprovem tempo de efetivo exercício das funções de*



# PREFEITURA MUNICIPAL DE CARANDAÍ

*União e Compromisso com o Povo*

*Adm. 2021 - 2024*

*magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio fixado em lei complementar do respectivo ente federativo.*

Extraí-se do disposto acima que a Emenda Constitucional nº 103/2019 contemplou os dois tipos de normas dirigidas aos Estados, Distrito Federal e Municípios, algumas de reprodução obrigatória e outras de conteúdo obrigatório, dependentes de legislação local. Analisando as normas de conteúdo obrigatório, dependentes de legislação local, analisa-se aqui, a do art. 40, §4º e §5º:

- 1) Autorização para fixar idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores com deficiência conforme art. 40, §4º-A.
- 2) Autorização para fixar idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de agente penitenciário, socioeducativo ou policial civil, conforme art. 40, §4º-B.
- 3) Autorização para fixar idade e tempo de contribuição diferenciados para agente com efetiva exposição a agentes nocivos químicos, físicos e biológicos prejudiciais, conforme art. 40, §4º-C.
- 4) Autorização para fixar idade mínima reduzida em cinco anos para professores de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, conforme art. 40, §5º.

**Desta forma, nota-se claramente que a Lei nº 2559-20223, além de padecer de vício de propositura, no mérito há inviabilidade jurídica para inovar o ordenamento local, elegendo critérios diferenciados para concessão, com tempo de contribuição reduzido conforme proposto. A excepcionalidade para adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios em regime próprio de previdência social, se limita às dispostas nos §4º-A, §4º-B, §4º-C e §5º, do art. 40, da Constituição Federal, não havendo disposição legal, nem autorização constitucional para “redução em até dois anos o tempo de serviço dos servidores que atuaram no enfrentamento da COVID-19”.**

**Insta salientar que ao §4º e §5º do art. 40, não cabe interpretação extensiva, já que ele veda a adoção de critérios diferenciados a traz taxativamente as situações excepcionais que cabem adoção de critérios destes para fins de aposentadoria.**

Desta forma, ainda que louvável a pretensão desse Legislativo, concluímos que a Lei nº 2559-2023, tem, além do vício de iniciativa, afronta diretamente aos preceitos insculpidos em nossa Carta Magna de 1988, uma vez que, o poder constituinte dotou os entes subnacionais de competência para dispor sobre determinadas matérias, em especial, nos Município, sobre interesse local, inclusive dispor sobre previdência social para adequarem seu RPPS. Contudo, não existe fundamento constitucional e legal quanto a lei mencionada, pois no ponto em análise, es servidores públicos titulares de cargos efetivos que trabalharam no enfrentamento da COVID-19, deverão ter o mesmo tratamento dos demais, com as exceções previstas no art. 40, §4º e §5, da Constituição Federal, uma vez que, não existe autorização constitucional para a redução proposta na referida Lei.

Diante de todo o exposto propomos o projeto de lei anexo, na expectativa de que tenha a acolhida necessária por parte dos Senhores Vereadores e Senhora Vereadora, bem como as suas devidas deliberações.

Carandaí, 04 de setembro de 2023.

Washington Luis Gravina Teixeira  
Prefeito Municipal