

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
ÓRGÃO ESPECIAL**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0054192-77.2020.8.19.0000**

**REPRESENTANTE: EXMO SR PREFEITO DO MUNICIPIO DE SÃO PEDRO DA ALDEIA**

**REPRESENTADO: CAMARA MUNICIPAL DE SÃO PEDRO DA ALDEIA**

**RELATORA: DES. MARIA INÊS DA PENHA GASPAR**

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Requerimento de concessão de suspensão liminar da eficácia dos arts. 3º, 4º, 5º e 10, da Lei Complementar Municipal nº 172, de 03/08/2020, a qual alterou a Lei Complementar nº 61/2008, que regulamenta a autarquia previdenciária do Município de São Pedro da Aldeia –PREVISPA. Presença dos requisitos indispensáveis, quais sejam, *fumus boni iuris* e *periculum in mora*. Providência *initio litis*, que se defere, para suspender a eficácia dos arts. 3º, 4º, 5º e 10, da LC Municipal nº 172/2020, com efeitos *ex tunc*, até o julgamento final da presente ação. Por outro lado, no que tange ao art. 1º da Lei Complementar Municipal nº 172/2020, observa-se que apesar de tal norma não integrar o Projeto de Lei de iniciativa do Prefeito, encaminhado à Câmara Municipal de São Pedro da Aldeia, tendo sido inserido por emenda parlamentar, não há como olvidar que esta apresenta natureza previdenciária, que é justamente o escopo da LC nº 172/2020, não se vislumbra, a princípio, nenhum vício de inconstitucionalidade formal ou material a incidir sobre o referido artigo, que apenas adequou, embora se reconheça, de maneira atécnica, seu dispositivo ao novo regramento estabelecido no art. 9º, §§2º e 3º, da Emenda Constitucional nº 103/2019. Concessão, em**

parte, da suspensão cautelar, *ad referendum* do E. Órgão Especial desta E. Corte, com lastro no art. 105, §2º, do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do ERJ, na redação conferida pela Resolução TJ/OE/RJ nº 20/2017, por se tratar de caso de excepcional urgência. Ratificação pelo E. Órgão Especial.”

**Vistos, relatados e discutidos** os presentes autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº **0054192-77.2020.8.19.0000**, em que é representante o **EXMO SR PREFEITO DO MUNICIPIO DE SÃO PEDRO DA ALDEIA** e representado a **CAMARA MUNICIPAL DE SÃO PEDRO DA ALDEIA**, acordam os Desembargadores do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade, em ratificar a suspensão liminar anteriormente deferida, nos termos do voto do Relator.

Rio de Janeiro, 19 de outubro de 2020.

**MARIA INÊS DA PENHA GASPAR**  
**DESEMBARGADORA RELATORA**

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
ÓRGÃO ESPECIAL**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0054192-77.2020.8.19.0000**

**REPRESENTANTE: EXMO SR PREFEITO DO MUNICIPIO DE SÃO PEDRO DA ALDEIA**

**REPRESENTADO: CAMARA MUNICIPAL DE SÃO PEDRO DA ALDEIA**

**RELATORA: DES. MARIA INÊS DA PENHA GASPAR**

**RELATÓRIO E VOTO.**

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de suspensão cautelar, proposta pelo EXMO SR PREFEITO DO MUNICIPIO DE SÃO PEDRO DA ALDEIA em face da CAMARA MUNICIPAL DE SÃO PEDRO DA ALDEIA, pugnando pela declaração de inconstitucionalidade dos arts. 1º, 3º, 4º, 5º e 10, da Lei Complementar Municipal nº 172, de 03/08/2020, a qual alterou a Lei Complementar nº 61/2008, que regulamenta a autarquia previdenciária do Município de São Pedro da Aldeia –PREVISPA.

Aduz o representante (fls. 2/11), em apertada síntese, ter encaminhado a Mensagem nº 05/2020, visando alterar a Lei Complementar nº 61/2008 e reestruturar a PREVISPA, autarquia previdenciária, em observância aos ditames impostos pela Emenda Constitucional nº 103/2019, que estabeleceu novas regras ao sistema de previdência social, a serem observadas pelos entes da Federação.

Argumenta ter tido a Mensagem nº 05/2020, por escopo, a manutenção do equilíbrio financeiro do sistema previdenciário do Município de São Pedro da Aldeia e resguardar o Chefe do Executivo, porém, o projeto de lei foi aprovado pela Casa de Leis e seu veto derrubado, com o acréscimo de emendas inconstitucionais no bojo de seus arts. 1º, 3º, 4º, 5º e 10, os quais violam o art. 61, §1º, II, “c”, da CF e o art. 53, II, da Lei Orgânica Municipal.

Assevera haver flagrante usurpação de competência e inconstitucionalidade por vício de forma, ao ter o Poder Legislativo alterado texto de lei, interferindo na regulamentação da aposentadoria dos servidores públicos e na organização da administração pública do

Município, cuja matéria é de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Alega ter sido acrescentado no art. 1º da Lei Municipal, dispositivo que regula assunto referente ao Estatuto dos Servidores (LC nº 42/2005), não apresentando natureza previdenciária, pelo que não comportaria sua previsão na LC nº 61/2008, que trata do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município - PREVISPA.

Assinala terem tido os arts. 3º e 4º sua redação original, que fixava a alíquota de contribuição previdenciária em 14% (quatorze por cento) incidente sobre a totalidade da remuneração, pensões e aposentadorias, dos segurados ativos, inativos e dependentes, alterada por emendas parlamentares, o que fez com que estas normas não mais se alinham com o parâmetro constitucional fixado nos arts. 9º, §4º e 11, da Emenda Constitucional nº 103/2019 e no art. 2º, II, da Portaria nº 1.348/2019, do Ministério da Economia/Secretaria Especial de Previdência e Trabalho.

Destaca que a alíquota fixa de 14% (quatorze por cento), além de ter base constitucional, atende à exigência do estudo técnico de viabilidade administrativa, financeira e atuarial do regime a ser instituído na forma da Portaria nº 464/2018 do Ministério da Fazenda, tendo em vista que o PREVISPA não se enquadra nos critérios estabelecidos de equilíbrio atuarial, e a adoção da alíquota progressiva, na forma do RPPS da União, iria gerar arrecadação de contribuição inferior ao parâmetro legal de 14% para todos os servidores, em vulneração ao §4º, do art. 9º, da EC nº 103/2019.

Ressalta incorrer a promulgação do projeto da forma em que foi alterado pelo Poder Legislativo, em déficit atuarial do ente municipal, podendo, inclusive, fazer com que este perca o Certificado de Regularidade Previdenciária entre o Regime Geral de Previdência Social e o Regime Próprio de Previdência Social, denominado COMPREV, ante o descumprimento dos critérios e exigências previstos na Lei nº 9.717/98, o que comprometeria o pagamento de benefícios, pensões e aposentadorias.

Tece considerações sobre o Certificado de Regularidade Previdenciária, e as penalidades aplicáveis ao Município, o qual deixará de

receber repasses voluntários da União e ficará impedido ou suspenso do recebimento de empréstimos e financiamentos federais.

Esclarece consubstanciar a alteração formulada no art. 5º, da Lei nº 172/2020, ao incluir o inciso I, ao art. 32 da LC nº 61/2008, afronta ao princípio da separação dos poderes, por se tratar de matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, bem como ser inconstitucional o inciso II, ao criar despesa, sem o respectivo estudo de impacto financeiro, em desatenção às determinações previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000).

Frisa ter havido flagrante invasão do Poder Legislativo na competência exclusiva do Poder Executivo, em violação aos artigos 7º, 112, §1º, II, “d” e 145, II, IV e VI, da Constituição Estadual, e aos arts. 6º e 15, I e VII, da Lei Orgânica Municipal.

Pede, por fim, a suspensão liminar da eficácia do diploma legal impugnado, e a procedência do pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar Municipal nº 172/2020, com efeitos *ex tunc*.

A suspensão liminar da Lei Complementar Municipal nº 172/2020 foi deferida na decisão a fls. 18/24, *ad referendum* do E. Órgão Especial.

## **É O RELATÓRIO.**

### **VOTO.**

Inicialmente, vale destacar ser o pedido de concessão de medida cautelar passível de apreciação por decisão monocrática do Relator, *ad referendum* do Órgão Especial, a teor da nova redação do art. 105, §2º, do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do ERJ, conferida pela Resolução TJ/OE/RJ nº 20/2017, em caso de excepcional urgência, como na espécie, em que a presente representação versa sobre a regulamentação da aposentadoria dos servidores públicos e organização da administração pública do Município, inclusive com a majoração de alíquota previdenciária, sendo evidente a relevância da matéria e a insegurança jurídica decorrente da não apreciação da questão o mais rápido possível.

No mais, do exame dos autos, constata-se a presença dos requisitos necessários à concessão da medida liminar requerida, representados pela plausibilidade do pedido formulado, pois embora já tenha a Corte Suprema assentado a orientação de que um projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, encaminhado ao Poder Legislativo, possa ser alvo de emendas parlamentares, estas não podem importar em aumento de despesa e devem guardar pertinência temática com o objeto da proposição legislativa.

De seu turno, tanto o E. Supremo Tribunal Federal, quanto este Órgão Especial, já possuem diversos precedentes no sentido de serem de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo os projetos de leis que envolvam o regime jurídico de servidores públicos, o provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade, bem como a criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos do Poder Executivo, bem como haver ingerência indevida do Poder Legislativo Municipal na Administração local, com a quebra dos princípios da harmonia e independência dos poderes, ao impor ao Poder Executivo, a assunção de obrigações e atribuições, com a consequente designação de servidores e criação de despesas, sem sequer declinar a fonte de custeio, com inegáveis reflexos em suas possibilidades orçamentárias, como na hipótese.

Por sua vez, constata-se também haver risco de lesão grave ou de difícil reparação para o Município e seu Instituto de Previdência - PREVISPA, ao dispor a indigitada Lei, em seus arts. 3º e 4º, sobre a adoção de alíquota previdenciária nos moldes da tabela prevista para a União, no art. 11 da Emenda Constitucional nº 103/2019, colocando em risco a manutenção do equilíbrio financeiro do ente municipal, ante a adoção de alíquota de contribuição previdenciária dos servidores em desacordo com a determinação contida no §4º, do art. 9º, da mesma Emenda Constitucional.

Acrescente-se, como narra o autor e aponta o Estudo encomendado pelo PREVISPA, a fls. 75/87 do anexo 1, que a permanência em vigor dos arts. 3º e 4º da LC nº 172/2020, incorreria em déficit atuarial do PREVISPA, o que ensejará a perda do CRP (Certificado de Regularidade Previdenciária), que é o documento que atesta o cumprimento dos critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717/98, pelo Regime

Próprio de Previdência Social, sendo que somente com este documento o Município de São Pedro da Aldeia pode realizar transferências de recursos pela União, a celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes, como empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral, sem o que as contas municipais ficarão ainda mais combalidas, em prejuízo de todos os munícipes.

Por outro lado, no que tange ao art. 1º da Lei Complementar Municipal nº 172/2020, observa-se que apesar de tal norma não integrar o Projeto de Lei de iniciativa do Prefeito, encaminhado pela Mensagem nº 05/2020, à Câmara Municipal de São Pedro da Aldeia, tendo sido inserido por emenda parlamentar, não há como olvidar que esta apresenta natureza previdenciária, que é justamente o escopo da LC nº 172/2020, qual seja, alterar a Lei Complementar nº 61/2008, que regula a PREVISPA, para se adequar aos parâmetros constitucionais fixados nos arts. 9º, §4º e 11, da Emenda Constitucional nº 103/2019 e no art. 2º, II, da Portaria nº 1.348/2019, do Ministério da Economia/Secretaria Especial de Previdência e Trabalho.

Assim, considerando que os benefícios de auxílio-doença, salário-maternidade e o salário-família ao servidor estatutário segurado, bem como o auxílio reclusão, cuidam de matéria afeta ao Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de São Pedro da Aldeia, por se tratarem de benefícios previdenciários regulamentados no art. 11 da Lei Complementar nº 61/2008, não se vislumbra, a princípio, nenhum vício de inconstitucionalidade formal ou material a incidir sobre o referido artigo, que apenas adequou, embora se reconheça, de maneira atécnica, seu dispositivo ao novo regramento estabelecido no art. 9º, §§2º e 3º, da Emenda Constitucional nº 103/2019, segundo o qual o rol de benefícios dos regimes próprios de previdência social fica limitado às aposentadorias e à pensão por morte, e os afastamentos por incapacidade temporária para o trabalho e o salário-maternidade serão pagos diretamente pelo ente federativo e não correrão à conta do regime próprio de previdência social ao qual o servidor se vincula, *in verbis*:

"Art. 9º Até que entre em vigor lei complementar que discipline o §22 do art. 40 da Constituição Federal, aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e o disposto neste artigo.

(...)



§2º O rol de benefícios dos regimes próprios de previdência social fica limitado às aposentadorias e à pensão por morte.

§3º Os afastamentos por incapacidade temporária para o trabalho e o salário-maternidade serão pagos diretamente pelo ente federativo e não correrão à conta do regime próprio de previdência social ao qual o servidor se vincula.

Dessa forma, infere-se haver risco de lesão grave ou de difícil reparação para o Município de São Pedro da Aldeia, diante da repercussão dos arts. 3º, 4º, 5º e 10, da Lei Complementar Municipal nº 172/2020, na administração pública municipal, resultando em aumento de despesas, com inegáveis reflexos em suas possibilidades orçamentárias e de pessoal, além da perda do Certificado de Regularidade Previdenciária, de modo a recomendar o deferimento, em parte, da medida cautelar ora pleiteada.

**EM FACE DO EXPOSTO**, ratifica-se a suspensão liminar dos arts. 3º, 4º, 5º e 10, da Lei Complementar Municipal nº 172/2020, com efeitos *ex tunc*, até o julgamento final da presente ação, *ad referendum* do E. Órgão Especial desta E. Corte.

Rio de Janeiro, 19 de outubro de 2020.

**MARIA INÊS DA PENHA GASPAR  
DESEMBARGADORA RELATORA**

Acr/1208