@ (PROCESSO ELETRÔNICO)
JLD
Nº 70084713684 (Nº CNJ: 0109727-83.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.302/2020, DO MUNICÍPIO DE ALEGRETE. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS). PRELIMINAR DE VÍCIO NA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. REJEITADA. ANÁLISE DE NORMA INFRACONSTITUCIONAL E ATO NORMATIVO SECUNDÁRIO. OFENSA REFLEXA. IMPOSSIBILIDADE. INICAITIVA LEGISLATIVA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO. EMENDA PARLAMENTAR. AUMENTO DE DESPESA. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. ALÍQUOTAS INFERIORES ÀS DA UNIÃO. DÉFICIT.

1. Rejeitada a preliminar de vício na representação processual. O instrumento de mandato irregular foi substituído por procuração adequadamente outorgada pelo Prefeito Municipal.

2. Afastada a análise de ofensa à Lei Orgânica do Município, uma vez que se trata de regra infraconstitucional. Crise de legalidade. Afastada análise de confronto com a Portaria nº 1.348/2019 do Ministério da Economia. Ato normativo secundário, que não serve de paradigma em controle de constitucionalidade. Ofensa reflexa ao texto constitucional não autoriza o controle concentrado.

3. Lei Municipal nº 6.302/2020, que altera o Plano de Custeio do RPPS do Município de Alegrete. Matéria de iniciativa legislativa reservada ao Prefeito (arts. 8º, 60, II, “b”, e 82, III e VII, todos da CE/89). Independência dos Poderes Estruturais no âmbito Municipal (art. 10 da CE/89). Nesses casos, a jurisprudência pátria não suprime o poder de emenda do Legislativo, visto que esse não se confunde com a iniciativa em si, mas há duas restrições: 1) a emenda não pode resultar em aumento de despesa, e 2) tem de haver pertinência temática entre a emenda e a matéria tratada no Projeto de Lei. Emenda parlamentar substitutiva que alterou a redação dos arts. 3º e 7º da Lei. Substituição da alíquota uniforme de 14% por alíquotas progressivas. Diminuição da alíquota da taxa de administração de 2% para 1,5%. Resultado de consulta à Secretaria de Políticas de Previdência

Número Verificador: 70084713684202155180

Social (fl. 181) e o resultado de consulta atuarial (fls. 42/44) demonstram que as alíquotas progressivas, da forma como foram instituídas pela Lei Municipal nº 6.302/2020, resultam em média percentual total inferior aos 14% inicialmente previstos. Tal constatação é signo presuntivo de aumento de despesa para os cofres municipais, uma vez que, com a redução do percentual médio total, haverá necessidade de compensação por outras fontes de receita, mormente pelo aumento da contribuição patronal do Município, a fim de evitar o aumento do déficit atuarial. As mesmas considerações se aplicam à redução da alíquota da taxa de administração.
4. Inexistência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro. Violação do art. 113 do ADCT.
5. A despeito do déficit atuarial, o art. 3º da Lei implementa alíquotas inferiores às adotadas pela União, em descompasso com exigência do art. 9º, §4º, da EC nº 103/2019.
6. Impõe-se afastamento dos arts. 3º e 7º, ante a inconstitucionalidade formal e material da redação dada pela emenda parlamentar; e do art. 8º, no afã de viabilizar a aplicação dos dispositivos da Lei Municipal nº 4.242/2008 que não conflitem com a Lei Municipal nº 6.302/2020, até que se edite nova lei, conforme almejado pelo proponente.
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	ÓRGÃO ESPECIAL
Nº 70084713684 (Nº CNJ: 0109727-83.2020.8.21.7000)	COMARCA DE PORTO ALEGRE
PREFEITO DO MUNICIPIO DE ALEGRETE	PROPONENTE
CAMARA MUNICIPAL DE ALEGRETE	REQUERIDO
PROCURADOR-GERAL DO ESTADO	INTERESSADO

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam os Desembargadores integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado, à unanimidade, em julgar parcialmente procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 3º, 7º e 8º da lei nº 6.302/2020, do município de Alegrete.

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além do signatário, os eminentes Senhores **DES. VOLTAIRE DE LIMA MORAES (PRESIDENTE), DES. ARISTIDES PEDROSO DE ALBUQUERQUE NETO, DES. ARMINIO JOSÉ ABREU LIMA DA ROSA, DES. MARCELO BANDEIRA PEREIRA, DES. NEWTON BRASIL DE LEÃO, DES. SYLVIO BAPTISTA NETO, DES. IVAN LEOMAR BRUXEL, DES. LUIZ FELIPE BRASIL SANTOS, DES. MANUEL JOSÉ MARTINEZ LUCAS, DES. MARCO AURÉLIO HEINZ, DES. GUINTHER SPODE, DES. JORGE ALBERTO SCHREINER PESTANA, DES.ª LISELENA SCHIFINO ROBLES RIBEIRO, DES. LUÍS AUGUSTO COELHO BRAGA, DES. ANDRÉ LUIZ PLANELLA VILLARINHO, DES.ª IRIS HELENA MEDEIROS NOGUEIRA, DES.ª VANDERLEI TERESINHA TREMEIA KUBIAK, DES. NEY WIEDEMANN NETO, DES. ALTAIR DE LEMOS JÚNIOR, DES. EDUARDO UHLEIN, DES. ROBERTO SBRAVATI, DES. ÍCARO CARVALHO DE BEM OSÓRIO E DES.ª LIZETE ANDREIS SEBBEN**.

Porto Alegre, 12 de fevereiro de 2021.

DES. JORGE LUÍS DALL'AGNOL,
Relator.

R E L A T Ó R I O

DES. JORGE LUÍS DALL'AGNOL (RELATOR)

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ALEGRETE em face da Lei nº 6.302, de 05 de agosto de 2020, do Município de Alegrete, que alterou o Plano de Custeio do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos Municipais.

Em síntese, o proponente informou que o Projeto de Lei nº 036/2020 foi encaminhado pelo Executivo Municipal com o objetivo de alterar as alíquotas de contribuição do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos Servidores Públicos do Município de Alegrete, ante as exigências de adequação advindas da Emenda Constitucional (EC) nº 103/2019. Nesse sentido, haveria alteração da alíquota uniforme de 11% para 14%. Entretanto, alegou que o Projeto de Lei foi objeto de emenda parlamentar que, ao modificar os artigos 3º e 7º, tornou a redação da Lei Municipal inconstitucional. Informou que tais alterações foram vetadas, entretanto, apontou que o veto foi derrubado pelo Legislativo Municipal. Alegou que a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final emitiu relatório contrário à emenda parlamentar. Argumentou que a instituição de alíquota progressiva não foi acompanhada de avaliação atuarial, em descompasso com o artigo 2º, §1º, da Portaria nº 1.348/2019, e artigo 9º da EC nº 103/2019. Outrossim, arguiu que a emenda implicaria aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa reservada do Poder Executivo, além de alterar a substância da proposição legislativa, resultando em invasão de competência e desrespeito aos artigos 8º, 10, 60, 61, 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual, e artigo 101 da Lei Orgânica Municipal. Sustentou que o artigo 2º, inciso II, alínea “b”, item 1, da Portaria nº 1.348/2019, condicionou a progressividade das alíquotas ao referendo integral, pelo ente municipal, do artigo 149 da Constituição

Federal, em especial no que toca à taxação dos inativos, o que não teria sido feito. Alegou que há violação do artigo 9º, §4º, da EC nº 103/2020, pois, embora haja déficit atuarial, a Lei Municipal estabeleceu alíquota inferior à adotada para os servidores da União. Ponderou que há desrespeito ao artigo 11, §2°, da EC nº 103/2019, pois as alíquotas progressivas deveriam incidir sobre cada faixa específica (fls. 04/26).

Juntou documentos: procuração (fls. 28 e 193), certidão de vigência da Lei Municipal nº 6.302/2020 (fl. 30), Projeto de Lei nº 036/2020 e justificativa (fls. 34/39), Lei Municipal nº 4.242/2008 (fls. 40/41 e 90/92), resultado de consulta atuarial (fls. 42/44), tabela de aplicabilidade da EC nº 103/2019 aos Estados, Distrito Federal e Municípios (fls. 46/52); Portaria nº 1.348/2019 do Ministério da Economia (fls. 53/54 e 86/87), emenda parlamentar e justificativa (fls. 57/59), relatório da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final (fls. 61/64), veto (fls. 66/74), rejeição do veto (fl. 76), redação final do Projeto de Lei nº 036/2020 (fls. 78/80), Lei Municipal nº 6.302/2020 (fls. 82/84), Lei Complementar Municipal nº 17/2005 (fls. 94/116), Lei Orgânica Municipal (fls. 119/178), resultado de consulta à Secretaria de Políticas de Previdência Social (fls. 181/182), e certificado de regularidade previdenciária (fl. 184).

O pedido liminar foi parcialmente deferido (fls. 195/207).

A Câmara Municipal de Vereadores de Alegrete apresentou preliminar de defeito na representação processual, porquanto a procuração teria sido outorgada pelo Município de Alegrete. No tocante ao mérito, sustentou que a Constituição Federal não pode servir como parâmetro de constitucionalidade para ação direta de inconstitucionalidade julgada por Tribunal de Justiça, inviabilizando a

utilização da utilização da EC nº 103/2019 como paradigma. Outrossim, rechaçou a utilização da Portaria nº 1.348/2019, por ser ato normativo secundário, e do artigo 101 da Lei Orgânica Municipal, por ser norma infraconstitucional. Entendeu que o proponente não apresentou artigo da Constituição Estadual apto a servir como parâmetro para aferição da inconstitucionalidade e que a jurisprudência afasta a análise de ofensa reflexa. Defendeu a constitucionalidade da Lei com base na presunção que milita em seu favor. Arguiu que o Legislativo possui competência para emendar projeto de iniciativa reservada ao Executivo e que a emenda aprovada possui pertinência temática. Quanto à ausência de cálculo atuarial, argumentou que vereadores não dispõem de meios para fazê-lo (fls. 226/234)

O Procurador Geral do Estado do Rio Grande do Sul defendeu a norma impugnada (fl. 242).

O Ministério Público exarou parecer, opinando pela parcial procedência do pedido (fls. 248/268).

É o relatório.

VOTOS

DES. JORGE LUÍS DALL'AGNOL (RELATOR)

Inicialmente, empreendo análise da preliminar de defeito na representação processual, arguida pela Câmara Municipal de Vereadores de Alegrete, nos termos do artigo 337, inciso IX, do Código de Processo Civil.

Não há que se falar em vício na representação.

De fato, o instrumento de mandato de fl. 28 foi outorgado pelo Município de Alegrete, pessoa jurídica de direito público interno que não consta do rol de legitimados para propositura de ação direta de inconstitucionalidade constante do artigo 95, §2º, da Constituição Estadual.

> *Art. 95. Ao Tribunal de Justiça, além do que lhe for atribuído nesta Constituição e na lei, compete:*
> (...)
> *§ 2.º Podem propor a ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal, ou por omissão:*
> *I - o Governador do Estado;*
> *II - o Procurador-Geral de Justiça;*
> ***III - o Prefeito Municipal;***
> *IV - a Mesa da Câmara Municipal;*
> *V - partido político com representação na Câmara de Vereadores;*
> *VI - entidade sindical;*
> *VII - o Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil;*
> *VIII - o Defensor Público-Geral do Estado; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 50, de 24/08/05)*
> *IX - as entidades de defesa do meio ambiente, dos direitos humanos e dos consumidores legalmente constituídas;*
> *X - associações de bairro e entidades de defesa dos interesses comunitários legalmente constituídas há mais de um ano.* (Grifei).

Contudo, a irregularidade foi corrigida através da juntada da procuração de fl. 195, da qual consta como outorgante o Prefeito do Município de Alegrete, e atribui poderes específicos para impugnação da Lei Municipal nº 6.302/2020, em harmonia com a legitimidade atribuída

pelo artigo 95, §2º, inciso III, da Constituição Estadual, e com a jurisprudência[1] da Suprema Corte.

Assim sendo, rejeito a preliminar de defeito na representação processual.

No concernente aos parâmetros de constitucionalidade, mostra-se necessário afastar a análise de constitucionalidade no que toca à alegada ofensa ao artigo 101 da Lei Orgânica do Município de Alegrete, uma vez que se trata de regra infraconstitucional, que não pode ser utilizada como parâmetro de constitucionalidade. No caso, haveria simples crise de legalidade, que não pode ser apreciada nesta via processual.

O mesmo se aplica ao suscitado confronto com o artigo 2º, inciso II, alínea "b", item 1, e §1º, da Portaria 1.348/2019 do Ministério da Economia. Cuida-se de ato normativo secundário, que sequer possui o condão de inovar no ordenamento jurídico, tampouco poderia servir de paradigma em controle de constitucionalidade. Haveria tão somente afronta indireta a dispositivos da EC nº 103/2019, porquanto utilizados pelo proponente como elo para demonstrar a desconformidade da Lei Municipal nº 6.302/2020 com a referida Portaria Ministerial.

A jurisprudência nacional é assente no sentido de que a inconstitucionalidade reflexa não autoriza a proposição de ação direta de inconstitucionalidade, somente a violação direta ao texto constitucional

[1] *É de exigir-se, em ação direta de inconstitucionalidade, a apresentação, pelo proponente, de instrumento de procuração ao advogado subscritor da inicial, com poderes específicos para atacar a norma impugnada.* (ADI 2187 QO, Relator(a): Min. OCTAVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, julgado em 24/05/2000, DJ 12-12-2003 PP-00062 EMENT VOL-02136-01 PP-00083).

poderia ser objeto de exame nesse sentido, rechaçando a análise de normas infraconstitucionais e atos normativos secundários.

> *Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.* ***OFENSA INDIRETA À CONSTITUIÇÃO. DESCABIMENTO DO CONTROLE PELA VIA CONCENTRADA****. Conforme resta claro a partir da leitura da petição inicial, o Partido Progressista do Município de Rolador questiona a validade da Lei Municipal n.º 1.185, de 03 de dezembro de 2013, tendo em vista* ***disposições da Lei Orgânica Municipal e do Regimento Interno da Câmara de Vereadores,*** *cuja análise se afigura essencial para a caracterização do ato de promulgação como atentatório contra os princípios constitucionais da legalidade e da publicidade, conforme alega.* ***O apontado malferimento ao texto das Constituições Federal e Estadual, nesse passo, é apenas reflexo à crise de legalidade alegada e precipuamente existente, o que inviabiliza o controle de validade da Lei Municipal questionada pela via eleita.*** *PETIÇÃO INICIAL MONOCRATICAMENTE INDEFERIDA.* (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70058359191, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Catarina Rita Krieger Martins, Julgado em: 06-10-2016) (Grifei).

> *EMENTA Agravo regimental em ação direta de inconstitucionalidade. Decisão agravada mediante a qual se negou seguimento à ação direta de inconstitucionalidade. Incisos I e II do art. 9º da Resolução nº 15/2018 GS/SEED da Secretaria de Educação do Estado do Paraná. Ato normativo de natureza secundária. Ausência de autonomia nomológica.* ***Necessidade de análise prévia de outras normas infraconstitucionais para verificar a suposta ofensa à Constituição Federal. Ofensa reflexa. Crise de legalidade para cujo exame não se abre o controle concentrado de normas.*** *Agravo regimental ao qual se nega provimento.* ***1. A***

> ***jurisprudência da Corte é pacífica no sentido de não se admitir o controle concentrado de normas secundárias, editadas com o fim de regulamentar a legislação infraconstitucional pertinente, tais como a resolução analisada na ADI, pois elas não retiram seu fundamento de validade diretamente da Constituição Federal.*** *2. No caso dos autos, não é possível verificar as supostas inconstitucionalidades dos incisos I e II do art. 9º da Resolução nº 15/2018 GS/SEED da Secretaria de Educação apenas pelo confronto desse ato normativo com a própria Constituição Federal. Para que se evidenciem tais alegações, faz-se imprescindível averiguar como as Leis Complementares estaduais nº 174/2014 e nº 103/2004 dispuseram acerca da distribuição da carga horária entre os professores da rede pública de ensino e se a resolução objurgada dispôs de modo diverso sobre o tema. 3. Fazendo-se necessário esse exame, constata-se que se está diante de* ***típica ofensa reflexa ou indireta ao texto constitucional, para cujo deslinde não se presta o controle concentrado de normas.*** *4. Agravo regimental ao qual se nega provimento.*
> (ADI 5904 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, Supremo Tribunal Federal, julgado em 27/04/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-103 DIVULG 25-05-2018 PUBLIC 28-05-2018) (Grifei).

Passo, então, ao exame do mérito.

O proponente almeja a declaração de inconstitucionalidade da totalidade da Lei Municipal nº 6.302/2020.

Eis a redação original do Projeto de Lei nº 036/2020, apresentado pelo Prefeito Municipal de Alegrete:

> *PROJETO DE LEI Nº. 036, DE 03 DE MARÇO DE 2020.*

Altera o Plano de Custeio do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos Municipais e dá outras providências. Revoga a Lei nº4.242/2008.

Art. 1º O Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Alegrete - RPPS/ALEGRETEPREV, de caráter contributivo, solidário e de filiação obrigatória, destina-se a assegurar a cobertura dos benefícios disciplinados em lei específica.

Art. 2º O Plano de custeio do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Alegrete – RPPS será financiado mediante recursos provenientes do Município, através dos órgãos dos Poderes Executivo e Legislativo, inclusive de suas autarquias e fundações e das contribuições sociais obrigatórias dos segurados ativos, inativos e pensionistas, além de outras receitas que lhe forem atribuídas.

Parágrafo único. As contribuições previdenciárias do Município, através dos Poderes Executivo e Legislativo, inclusive de suas autarquias e fundações, bem como as contribuições previdenciárias dos segurados ativos, inativos e pensionistas, somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários de que trata essa Lei, ressalvadas as despesas administrativas.

Art. 3º *A* ***contribuição*** *previdenciária mensal dos segurados* ***ativos****, para a manutenção do regime Próprio de Previdência Social de que trata esta Lei, passa a ser de* ***14%*** *(quatorze por cento) incidente sobre a base de cálculo das contribuições, conforme previsto em lei, como também sobre a gratificação natalina.*

Art. 4º A contribuição previdenciária mensal dos segurados inativos e pensionistas, para a manutenção do regime Próprio de Previdência Social de que trata esta Lei, corresponde a

alíquota de 14% (quatorze por cento) incidente sobre a parcela dos proventos de aposentadoria e pensões e sobre a base a gratificação natalina, que supere o valor de R$ 6.101,06 (Seis mil, cento e um reais e seis centavos), correspondente ao limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS de que trata o art. 201 da Constituição Federal.

Parágrafo único. A contribuição prevista neste artigo incidirá apenas sobre as parcelas de proventos de aposentadoria e de pensão que superem o dobro do limite previsto no caput (R$ 12.202,12), quando o beneficiário for portador de doença incapacitante.

Art. 5º O limite máximo estabelecido para o valor dos benefícios do RGPS, de que trata o artigo 4º desta Lei, previsto no art. 5° da Emenda Constitucional nº 41, a partir de 1º de janeiro de 2020, é de R$ 6.101,06 (Seis mil, cento e um reais e seis centavos), devendo ser reajustado de forma a preservar, em caráter permanente, seu valor real, atualizado pelos mesmos índices aplicados aos beneficiários do regime geral de previdência social.

Art. 6º A contribuição previdenciária mensal do Município de Alegrete através dos órgãos dos Poderes Executivo e Legislativo, inclusive de suas autarquias e fundações, para a manutenção do regime Próprio de Previdência Social de que trata esta Lei, será de 15,24% (quinze inteiros e vinte e quatro centésimos por cento) incidente sobre a mesma base de cálculo das contribuições, dos segurados ativos do Município.

***Art. 7º** A **taxa de administração** destinada ao **Custeio do Regime Próprio** de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Alegrete – RPPS – ALEGRETE PREV, será de **2%** (dois por cento) do valor total da remuneração, proventos e pensões dos segurados vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social, relativamente ao exercício financeiro anterior.*

Art. 8º Fica revogada a Lei n° 4.242/2008, de 30 de dezembro de 2008, que " Altera o Plano de Custeio do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos Municipais e dá outras providências."

Art. 9º Esta Lei entra em vigor 90 (noventa) dias após a data de sua publicação. (Grifei).

Após emenda apresentada pelo Legislativo local, a Lei Municipal nº 6.302/2020 foi promulgada com o seguinte texto:

LEI Nº. 6.302, DE 05 DE AGOSTO DE 2020.

Altera o Plano de Custeio do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos Municipais e dá outras providências. Revoga a Lei nº4.242/2008.

Art. 1º O Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Alegrete - RPPS/ALEGRETEPREV, de caráter contributivo, solidário e de filiação obrigatória, destina-se a assegurar a cobertura dos benefícios disciplinados em lei específica.

Art. 2º O Plano de custeio do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Alegrete – RPPS será financiado mediante recursos provenientes do Município, através dos órgãos dos Poderes Executivo e Legislativo, inclusive de suas autarquias e fundações e das contribuições sociais obrigatórias dos segurados ativos, inativos e pensionistas, além de outras receitas que lhe forem atribuídas.

Parágrafo único. As contribuições previdenciárias do Município, através dos Poderes Executivo e Legislativo, inclusive de suas autarquias e fundações, bem como as contribuições previdenciárias dos segurados

ativos, inativos e pensionistas, somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários de que trata essa Lei, ressalvadas as despesas administrativas.

Art. 3º *A* ***contribuição*** *previdenciária mensal dos* ***segurados*** *ativos, para a manutenção do Regime Próprio de Previdência Social de que trata esta lei, incidente sobre a base de cálculo das contribuições e, também, sobre a Gratificação Natalina, conforme previsto em lei, passa a ser de acordo com os seguintes parâmetros:*
I *–* ***até*** *o valor base de contribuição de R$* ***1.200,00*** *(mil e duzentos reais), a alíquota da Contribuição Previdenciária será de* ***11%*** *(onze por cento);*
II *– do valor base de contribuição de* ***R$ 1.200,01*** *(um mil e duzentos reais e um centavo) até R$* ***2.200,00*** *(dois mil e duzentos reais), a alíquota da Contribuição Previdenciária será de* ***12,5%*** *(doze por cento).*
III *– do valor base de contribuição de* ***R$ 2.200,01*** *(dois mil duzentos reais e um centavo) até* ***R$3.500,00*** *(três mil e quinhentos reais), a alíquota da Contribuição Previdenciária será de* ***13,5%*** *(treze por cento).*
IV *– do valor base de contribuição de R$* ***3.500,01*** *(três mil, quinhentos reais e um centavo) até R$* ***5.100,00*** *(cinco mil e cem reais), a alíquota da Contribuição Previdenciária será de* ***14%*** *(quatorze por cento).*
V *– a* ***partir*** *do valor base de contribuição de R$* ***5.100,01*** *(cinco mil e cem reais e um centavo), a alíquota previdenciária será de* ***15%*** *(quinze por cento).*
§ único – Os valores previstos nos incisos I a IV do caput serão reajustados na mesma data e com o mesmo índice em que se der o reajuste dos vencimentos dos Servidores Públicos Municipais.

Art. 4º A contribuição previdenciária mensal dos segurados inativos e pensionistas, para a manutenção do regime Próprio de Previdência Social de que trata esta Lei, corresponde a

alíquota de 14% (quatorze por cento) incidente sobre a parcela dos proventos de aposentadoria e pensões e sobre a base a gratificação natalina, que supere o valor de R$ 6.101,06 (Seis mil, cento e um reais e seis centavos), correspondente ao limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS de que trata o art. 201 da Constituição Federal.

Parágrafo único. A contribuição prevista neste artigo incidir apenas sobre as parcelas de proventos de aposentadoria e de pensão que superem o ***dobro do limite previsto no caput*** *(R 12.202,12), quando o beneficiário for portador de* ***doença incapacitante****.*

Art. 5º O limite máximo estabelecido para o valor do benefícios do RGPS, de que trata o artigo 4º desta Lei previsto no art. 5° da Emenda Constitucional nº 41, a parti de 1º de janeiro de 2020, é de R$ 6.101,06 (Seis mil, cento um reais e seis centavos), devendo ser reajustado de forma a preservar, em caráter permanente, seu valor real, atualizado pelos mesmos índices aplicados aos beneficiários do regime geral de previdência social.

Art. 6º A ***contribuição*** *previdenciária mensal do* ***Município*** *de Alegrete através dos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo, inclusive de suas autarquias e fundações, para a manutenção do regime Próprio de Previdência Social de que trata esta Lei, será de* ***15,24%*** *(quinze inteiros e vinte e quatro centésimos por cento) incidente sobre a mesma base de cálculo das contribuições, dos segurados ativos do Município.*

Art. 7º *A* ***taxa de administração*** *destinada ao Custeio do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Alegrete – RPPS – ALEGRETEPREV, será de* ***1,5%*** *(um e meio por cento) do valor total da remuneração, proventos e pensões dos segurados vinculado ao Regime Próprio de*

> *Previdência Social, relativamente a exercício financeiro anterior.*
>
> ***Art. 8º** Fica **revogada a Lei n° 4.242/2008,** de 30 de dezembro de 2008, que " Altera o Plano de Custeio do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos Municipais dá outras providências."*
>
> *Art. 9º Esta Lei entra em vigor 90 (noventa) dias após a data de sua publicação. G.N.* (Grifei).

Compulsando os textos normativos supratranscritos, destacam-se as alterações empreendidas nos artigos 3º e 7º.

Enquanto a redação original do artigo 3º previa alíquota uniforme de 14% para todos os servidores municipais, sua redação final instituiu alíquotas progressivas em relação à base de cálculo – o salário de contribuição dos servidores.

O artigo 7º do Projeto de Lei nº 036/2020 impunha alíquota de 2% para a taxa de administração destinada ao custeio do RPPS Municipal, ao passo que a redação dada pela emenda parlamentar resultou em alíquota inferior, de 1,5%.

O regime jurídico dos servidores públicos – o que inclui as disposições acerca do respectivo Regime Próprio de Previdência – é matéria cuja iniciativa legislativa compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo, consoante entendimento extraído dos artigos 60, inciso II, alínea "b", e 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual.

> *Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:*
> (...)
> *II - disponham sobre:*

> (...)
> *b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e reforma ou transferência de militares para a inatividade;*
> (...)
>
> *Art. 82. Compete ao Governador, privativamente:*
> (...)
> *III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;*
> (...)
> *VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;*

Aponto que tais dispositivos são aplicáveis aos entes municipais por força do disposto no artigo 8º da Constituição Estadual.

> *Art. 8.º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.*

Ademais, a iniciativa reservada para leis que tratam do RPPS é questão que já foi decidida por este Tribunal de Justiça. A título exemplificativo, colaciono:

> *Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.* ***LC-RS Nº 15.142/18. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL.*** *FESSERGS. VÍCIO FORMAL E MATERIAL NÃO EVIDENCIADOS. ILEGITIMIDADE ATIVA DO PROPONENTE NÃO VERIFICADA. (...) 3. Não há vício formal, pois foi* ***observada a reserva de iniciativa do processo legislativo, na medida em que o projeto de lei respectivo foi deflagrado***

*pelo Chefe do Poder Executivo Estadual. A reserva de iniciativa, todavia, não impede que o Poder Legislativo, durante a tramitação do projeto, ofereça emendas, visando a aprimorar o texto legal que daí emergirá, desde que observada a temática regulada e não implique em aumento de despesa, o que afrontaria o preceituado no art. 61, I, da CE. (...) PRELIMINARES REJEITADAS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE IMPROCEDENTE. UNÂNIME.(*Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70078524568, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em: 25-03-2019) (Grifei).

*Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CANDELÁRIA. LEI N.º 542, DE 26 DE JULHO DE 2010. PREVISÃO DE PAGAMENTO DE **SALÁRIO-MATERNIDADE POR 180 DIAS. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO**. VÍCIO FORMAL. AUMENTO DE DESPESA SEM PRÉVIA PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. VÍCIO MATERIAL. Inegável a inconstitucionalidade formal da Lei n.º 542/10 do Município de Candelária, ao estabelecer o pagamento de **salário-maternidade** à segurada gestante por cento e oitenta dias, por se tratar de matéria de **iniciativa privativa do Chefe do Executivo, na forma dos artigos 60, II, b, e 82, VII, CE, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8.º, também da Carta Estadual, violado, ainda, o princípio da Separação dos Poderes (artigo 10, CE), flagrada, de outro lado, em razão de a previsão implicar aumento de despesa, sem prévia previsão orçamentária**, inconstitucionalidade material, forte nos artigos 61, I, 149 e 154, X, todos da Constituição Estadual.*(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70038377370, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em: 08-11-2010) (Grifei).

Proceder de outro modo seria afronta ao postulado da independência dos Poderes Estruturais no âmbito municipal, insculpido no artigo 10 da Constituição Estadual.

> *Art. 10. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.*

Nesses casos, o poder de emenda do Legislativo Municipal subsiste, visto que não se confunde com a iniciativa em si, mas há duas restrições: 1) a emenda não pode resultar em aumento de despesa, e 2) tem de haver pertinência temática entre a emenda e a matéria tratada no Projeto de Lei.

É o que preleciona a jurisprudência da Corte Constitucional:

> *Ementa: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 7.372/2012 DO ESTADO DE ALAGOAS, QUE DISPÕE SOBRE A FIXAÇÃO DO EFETIVO DA POLÍCIA MILITAR. EMENDA PARLAMENTAR A PROJETO DE LEI DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO DO QUADRO DE OFICIAIS VETERINÁRIOS. DISTRIBUIÇÃO DE QUADRO DE ASSESSORIAS MILITARES DOS PODERES JUDICIÁRIO E LEGISLATIVO. PROCEDÊNCIA PARCIAL.* ***1. A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL é firme no sentido de que o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, desde que não ocorra aumento de despesa e haja estreita pertinência das emendas com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo, mesmo que digam respeito à mesma matéria (ADI 3.655, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 16/4/2016).*** (...) (ADI

> 4827, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 27/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-224 DIVULG 14-10-2019 PUBLIC 15-10-2019) (Grifei).

Nessa mesma toada, este Órgão Especial:

> *Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. FESSERGS. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 15.143/2018. RPPS. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA REJEITADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. POSSIBILIDADE DE EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. UNIÃO GAÚCHA COMO LEGITIMADA PARA REPRESENTAR OS SEGURADOS NO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO. POSSIBILIDADE. PARTICIPAÇÃO DE ENTIDADE SINDICAL OU DE CLASSE EM PROCESSO LEGISLATIVO. DESNECESSIDADE.* (...) ***3. Não há impossibilidade absoluta de apresentação de emenda parlamentar a projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo. A jurisprudência do STF apresenta apenas duas barreiras limitativas: a) que a emenda não resulte em aumento da despesa já prevista no projeto de lei, e b) que haja vínculo de pertinência temática entre a emenda e o projeto original, evitando sua descaracterização.*** *No caso específico, a emenda atende aos requisitos.* (...) *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME.*(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70078530771, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 24-06-2019) (Grifei).

No caso aqui em exame, a emenda não foi acompanhada de demonstrativo de cálculo que comprove que as modificações empreendias não causariam aumento despesa ao Poder Executivo,

conforme alegação do proponente e informações da própria Câmara Municipal de Vereadores.

Ao passo que o resultado de consulta à Secretaria de Políticas de Previdência Social (fl. 181) e o resultado de consulta atuarial (fls. 42/44) demonstram que as alíquotas progressivas, da forma como foram instituídas no artigo 3º da Lei Municipal nº 6.302/2020, resultam em média percentual total inferior aos 14% inicialmente previstos.

Tal constatação é signo presuntivo de aumento de despesa para os cofres municipais, uma vez que, com a redução do percentual médio total, haverá necessidade de compensação por outras fontes de receita, mormente pelo aumento da contribuição patronal do Município, a fim de evitar o aumento do déficit atuarial.

As mesmas considerações se aplicam à redução da alíquota da taxa de administração prevista no artigo 7º.

Portanto, a emenda parlamentar substitutiva que modificou o texto dos artigos 3º e 7º do Projeto de Lei nº 036/2020, ao provocar aumento de despesa, extrapolou os limites impostos pela jurisprudência pátria

Ademais, a inexistência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro viola disposição expressa do artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT):

> *Art. 113. A proposição legislativa que* ***crie ou altere despesa obrigatória*** *ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.*

> *(Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)* (Grifei).

Cuida-se de dispositivo de observância obrigatória por todos os entes federados, com supedâneo no entendimento[2] do Supremo Tribunal Federal. Nesses casos, a Corte Suprema autoriza os Tribunais de Justiça a averiguar a constitucionalidade de leis municipais em face da Constituição Federal:

> *E M E N T A: RECURSO EXTRAORDINÁRIO – FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA PERANTE TRIBUNAL DE JUSTIÇA (CF, ART. 125, § 2º) – CONSTITUIÇÃO DO PRÓPRIO ESTADO-MEMBRO COMO PARÂMETRO ÚNICO E EXCLUSIVO DE VERIFICAÇÃO DA VALIDADE DE LEIS OU ATOS NORMATIVOS LOCAIS –* ***IMPOSSIBILIDADE DE SE CONSTESTAR LEI MUNICIPAL EM FACE DE NORMA CONSTITUCIONAL FEDERAL, SALVO QUANDO SE TRATAR DE CLÁUSULA QUE SE QUALIFIQUE COMO PRECEITO DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA POR PARTE DOS ESTADOS MEMBROS*** *– DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDENCIA PREVALECENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – CONSEQUENTE INVIABILIDADE DO RECURSO QUE A IMPUGNA – SUBSISTÊNCIA DOS FUNDAMENTOS QUE DÃO SUPORTE À DECISÃO RECORRIDA – SUCUMBÊNCIA RECURSAL (CPC, ART. 85, § 11) – NÃO DECRETAÇÃO, NO CASO, ANTE A INADMISSIBILIDADE DE CONDENAÇÃO EM VERBA HONORÁRIA, POR TRATAR-SE, NA ORIGEM, DE PROCESSO DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE – AGRAVO INTERNO IMPROVIDO. – Em tema de fiscalização abstrata perante os Tribunais de Justiça locais, o parâmetro de controle a ser*

[2] (...) *3. A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirigi-se a todos os níveis federativos. 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente.* (ADI 5816, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-257 DIVULG 25-11-2019 PUBLIC 26-11-2019).

> *invocado (e considerando) nas ações diretas deve ser a Constituição do próprio Estado-membro, e não a Constituição da República.* ***Possibilidade de invocação, em caráter excepcional, de normas inscritas na Constituição Federal, como parâmetro de controle em sede de representação de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça local (CF, art. 125, § 2º), unicamente na hipótese de referidas normas constitucionais federais qualificarem-se como preceitos de observância obrigatória pelas unidades federadas.***
> (RE 1158273 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 06/12/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-282 DIVULG 17-12-2019 PUBLIC 18-12-2019) (Grifei).

Além disso, entendo que procede a alegada transgressão do artigo 9º, §4º, da EC nº 103/2019.

O referido dispositivo também é norma constitucional federal de observância obrigatória pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, visto que seu comando é direcionado a esses entes. Vejamos:

> *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.*
> *(...)*
> ***§ 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão estabelecer alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União, exceto se demonstrado que o respectivo regime próprio de previdência social não possui deficit atuarial a ser equacionado, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social.*** (Grifei).

A regra é clara ao determinar que, caso o RPPS do ente federativo possua déficit atuarial, não será possível instituir alíquotas inferiores às adotadas para os servidores da União.

Ao analisar as alíquotas instituídas para os servidores da União (artigo 11, §1º, da EC nº 103/2019), noto que a Lei Municipal atacada não se espelha no modelo Federal, adotando alíquotas com valores inferiores. Essa conclusão fica mais facilmente constatável quando se compara o inciso V do artigo 3º da Lei Municipal com os incisos IV a VIII do §1º do artigo 11 da EC nº 103/2019. Naquele, não há estratificação a partir da base de cálculo superior a R$ 5.100,01, com alíquota máxima de 15%, enquanto o modelo Federal impõe alíquotas de 14%, 14,5%, 16,5%, 19% e 22%, para bases de cálculo que abrangem faixas de valores correlatas.

EC nº 103/2019	LEI MUNICIPAL nº 6.302/2020
Art. 11. Até que entre em vigor lei que altere a alíquota da contribuição previdenciária de que tratam os arts. 4º, 5º e 6º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, esta será de ***14 (quatorze por cento).*** *(Vigência)* *§ 1º A alíquota prevista no caput será reduzida ou majorada, considerado o valor da base de contribuição ou do benefício recebido, de acordo com os seguintes parâmetros:* *I - até 1 (um) salário-mínimo, redução de seis inteiros e cinco décimos pontos percentuais;* *II - acima de 1 (um) salário-mínimo*	*Art. 3° A contribuição previdenciária mensal dos segurados ativos, para a manutenção do Regime Próprio de Previdência Social de que trata esta lei, incidente sobre a base de cálculo das contribuições e, também, sobre a Gratificação Natalina, conforme previsto em lei, passa a ser de acordo com os seguintes parâmetros:* *I – até o valor base de contribuição de R$ 1.200,00 (mil e duzentos reais), a alíquota da Contribuição Previdenciária será de 11% (onze por cento);* *II – do valor base de contribuição de R$ 1.200,01 (um mil e duzentos reais e um centavo) até R$ 2.200,00 (dois mil e duzentos*

até R$ 2.000,00 (dois mil reais), redução de cinco pontos percentuais; *III - de R$ 2.000,01 (dois mil reais e um centavo) até R$ 3.000,00 (três mil reais), redução de dois pontos percentuais;* ***IV - de R$ 3.000,01 (três mil reais e um centavo) até R$ 5.839,45 (cinco mil, oitocentos e trinta e nove reais e quarenta e cinco centavos), sem redução ou acréscimo;*** ***V - de R$ 5.839,46 (cinco mil, oitocentos e trinta e nove reais e quarenta e seis centavos) até R$ 10.000,00 (dez mil reais), acréscimo de meio ponto percentual;*** ***VI - de R$ 10.000,01 (dez mil reais e um centavo) até R$ 20.000,00 (vinte mil reais), acréscimo de dois inteiros e cinco décimos pontos percentuais;*** ***VII - de R$ 20.000,01 (vinte mil reais e um centavo) até R$ 39.000,00 (trinta e nove mil reais), acréscimo de cinco pontos percentuais; e*** ***VIII - acima de R$ 39.000,00 (trinta e nove mil reais), acréscimo de oito pontos percentuais.***	*reais), a alíquota da Contribuição Previdenciária será de 12,5% (doze por cento).* *III – do valor base de contribuição de R$ 2.200,01 (dois mil duzentos reais e um centavo) até R$3.500,00 (três mil e quinhentos reais), a alíquota da Contribuição Previdenciária será de 13,5% (treze por cento).* *IV – do valor base de contribuição de R$ 3.500,01 (três mil, quinhentos reais e um centavo) até R$ 5.100,00 (cinco mil e cem reais), a alíquota da Contribuição Previdenciária será de 14% (quatorze por cento).* ***V – a partir do valor base de contribuição de R$ 5.100,01 (cinco mil e cem reais e um centavo), a alíquota previdenciária será de 15% (quinze por cento).***

Nesse diapasão, é possível concluir que, a despeito do déficit atuarial do RPPS do Município, o artigo 3º da Lei Municipal nº 6.302/2020 possui alíquotas inferiores às adotadas pela União, em descompasso com exigência do artigo 9º, §4º, da EC nº 103/2019.

O proponente também alega que a ausência de previsão semelhante à do artigo 11, §2º, da EC nº 103/2019 resultaria em inconstitucionalidade.

> *Art. 11.* (...) *§ 2º A alíquota, reduzida ou majorada nos termos do disposto no § 1º, será aplicada de forma progressiva sobre a base de contribuição do servidor ativo, incidindo cada alíquota sobre a faixa de valores compreendida nos respectivos limites.*

Quanto a isso, entendo que não há vício, uma vez que é da própria natureza da progressividade tributária que as alíquotas incidam sobre a faixa específica da base de cálculo, e a alíquota subsequente sobre a parcela da base de cálculo que supera a anterior.

O restante da Lei vergastada não aparenta estar eivado de vício, mostrando-se descabido o seu afastamento.

À luz do contexto aqui exposto, entendo por adequado o afastamento dos artigos 3º e 7º, ante a inconstitucionalidade formal e material da redação dada pela emenda parlamentar; e do artigo 8º, no afã de viabilizar a aplicação dos dispositivos da Lei Municipal nº 4.242/2008 que não conflitem com a Lei Municipal nº 6.302/2020, especialmente as alíquotas praticadas anteriormente – de 11% para a contribuição do segurado, e de 2% para a taxa de administração –, até que se edite nova lei, conforme almejado pelo proponente.

Ante tudo o que foi exposto, julgo **PARCIALMENTE PROCEDENTE** o pedido, para declarar a inconstitucionalidade dos artigos **3º, 7º e 8º, da Lei nº 6.302/2020, do Município de Alegrete.**

OS DEMAIS DESEMBARGADORES VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR.

DES. VOLTAIRE DE LIMA MORAES - Presidente - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70084713684, Comarca de Porto Alegre: "JULGARAM PARCIALMENTE PROCEDENTE A AÇÃO PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTS. 3º, 7º E 8º DA LEI Nº 6.302/2020, DO MUNICÍPIO DE ALEGRETE. UNÂNIME."

confere original eletrônico www.tjrs.jus.br	Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme Lei Federal no 11.419/2006 de 19/12/2006, art. 1o, parágrafo 2o, inciso III. Signatário: Jorge Luís Dall'Agnol Data e hora da assinatura: 18/02/2021 12:34:46 Para conferência do conteúdo deste documento, acesse o endereço http://www.tjrs.jus.br/verificadocs/ e digite o seguinte número verificador: