



Prefeitura do Município de São Paulo

Fecha n.º 22 de proc. n.º 916 do 1994

São Paulo, 13 de JANU de 1994

GABINETE DO PREFEITO

Oficio A. J. L. n.º

10 - OFICIO 10-0028/94-2

017 /94

LIDO HOJE ÀS COMISSÕES DE: 01 FEV 1994 CONSTITUIÇÃO REVISÃO ADMINISTRAÇÃO P.S.U.A. PENSÕES E OBRIGACIONES

REJEITADO O VETO 2 MAI 1994 Presidente

RECEBIDO NA A. T. M. Em 17/01/94 às 18:00 horas

Tenho a honra de acusar o recebimento do ofício no. DT.7/Leg.3/300490/93, com o qual o então Presidente Osvaldo Giannotti encaminhou à sanção cópia autêntica da lei decretada por essa Egrégia Câmara, em sessão de 27 de dezembro de 1993, relativa ao Projeto de Lei no. 916/93.

Proposto pelo nobre Vereador Antonio Carlos Caruso, o texto aprovado altera dispositivos da Lei no. 10.828, de 4 de janeiro de 1990, que adapta o regime de concessão de benefícios previdenciários dos servidores municipais às disposições constitucionais em vigor.

A modificação preconizada refere-se ao rol de segurados obrigatórios do Instituto de Previdência Municipal de São Paulo, com o objetivo de incluir, nesse elenco, os Vereadores da Câmara Municipal deste Município.

A seguir, a medida versa sobre as formas de aposentadoria dos edis paulistanos, estabelecendo os requisitos a serem obedecidos para sua obtenção.

Em sequência, fixa o prazo de 6 meses, para que o Executivo encaminhe projeto de lei disciplinando as contribuições dos servidores municipais, inclusive as referentes à aposentadoria, destinadas ao custeio dos sistemas de previdência e assistência social, nos termos do que dispõe o artigo 130, IV, da Lei Orgânica do Município, estabelecendo, a seguir, normas relativas a essas contribuições, bem assim ao pagamento de aposentadoria dos Vereadores e a direitos de beneficiários.

Sem embargo dos meritórios propósitos que certamente nortearam seu autor, o projeto não reúne condições de prosperar e transformar-se em lei, pelo que, nos termos do disposto no artigo 42, @ 10., da Lei Orgânica do Município, vejo-me compelido a vetá-lo integralmente, por sua manifesta inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público.

De início, cumpre ressaltar que o projeto aprovado padece de insanável vício de iniciativa, posto que trata de matéria orçamentária,

EDIÇÃO DE ANAIS -2 FEV 1994 - DT. 10 -



Folha n.º	23	de proc.
n.º	916	do 19.93

de assunto afeto à organização administrativa e de aposentadoria, temas esses reservados ao impulso inicial do Executivo.

Na verdade, a medida em questão, ao incluir os Vereadores como segurados obrigatórios, para efeito de obtenção dos benefícios previdenciários concedidos pelo Instituto de Previdência Municipal, alterando o artigo 20. da Lei no. 10.828, de 4 de janeiro de 1990, e instituindo, ainda, a aposentadoria dos aludidos Vereadores, ingeriu-se na organização administrativa municipal, eis que emanou normas endereçadas ao IPREM - Autarquia Municipal - criado para administrar o regime de benefícios previdenciários concedidos pela Prefeitura a seus servidores, consoante previsto no artigo 10. da Lei no. 9.157, de 1 de dezembro de 1980.

Na categoria "servidores" não se incluem, por óbvio, os Vereadores, qualificados como Agentes Políticos, cuja investidura no cargo se dá em virtude de mandato eletivo.

Consoante lição do festejado Celso Antonio Bandeira de Mello:

"Agentes Políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, isto é, são os ocupantes dos cargos que compõem o arcabouço constitucional do Estado e, portanto, o esquema fundamental do poder. Sua função é a de formadores da vontade superior do Estado. São agentes políticos o Presidente da República, os Governadores, os Prefeitos e respectivos auxiliares imediatos (ministros e secretários das diversas pastas), os senadores, os deputados e os vereadores. Todos estes se ligam ao Estado por um liame não profissional.

A relação que os vincula ao órgão do poder é de natureza política. Desempenham um "munus público". Para o exercício de tão elevadas funções não comparecem como profissionais. O que potencialmente os qualifica ao seu exercício é a qualidade de cidadãos, de membros da sociedade política; em consequência, titulares de direitos e de responsabilidades na condução de "res publica". A função que lhes corresponde não é de caráter técnico, mas a de traçar a orientação superior a ser cumprida, por meios técnicos, pelos demais agentes."

E assim se refere, o ilustre Autor, aos servidores públicos:

"Ao lado dos agentes políticos, o segundo grande grupo de agentes



Folha n.º	29	de proc.
n.º	916	de 1993

estatais é o dos servidores públicos. Compreendem-se debaixo desta denominação todos aqueles que mantêm com o Poder Público relação de trabalho, de natureza profissional e não eventual, sob vínculo de dependência. É, pois, na condição de profissionais, que comparecem para relacionarem com o Poder Público. O que os caracteriza é a conjunção dos seguintes traços: a) profissionalidade; b) relação de dependência típica dos que prestam serviços sem caráter de eventualidade. São, portanto, servidores públicos todos os que prestam serviços, nas condições assinaladas, às entidades públicas, sejam elas da administração centralizada ou autárquica." (Apontamentos sobre os Agentes e Órgãos Públicos, 1a. ed., 2a. tiragem, 1975).

No mesmo diapasão, a lição do pranteado Mestre Hely Lopes Meirelles:

"Agentes políticos são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais. Esses agentes atuam com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais. Não são funcionários públicos em sentido estrito, nem se sujeitam ao regime estatutário comum. Têm normas específicas para sua escolha, investidura, conduta e processo por crimes funcionais e de responsabilidade, que lhe são privativos." (in Direito Administrativo Brasileiro, 5a. ed., pág. 56).

Dos ensinamentos doutrinários aduzidos, deflui que vereadores e servidores são categorias distintas, que mantêm diferentes vínculos com o Estado, submetidos, assim, a regimes jurídicos diversos.

Nessa senda, a alteração da Lei no. 9.157/80, objetivando equiparar servidores e agentes políticos (Vereadores), incluindo estes últimos entre os segurados, somente poderia ser de iniciativa do Executivo, consoante prescreve o artigo 37, @ 2o., inciso IV, da Lei Orgânica do Município de São Paulo



Folha n.º	25	de pros.
n.º	916	de 19-73

que, em obediência ao disposto na Constituição Federal - artigo 61, @ 1o., II, "b" e "e" - comete ao Prefeito a iniciativa privativa das leis que disponham sobre organização administrativa.

org adm.

Ainda, são de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, as leis que versem sobre aposentadoria de servidores e matéria orçamentária (L.O.M. - art. 37, @ 2o., III e IV; C.F. - art. 61, @ 1o., II, "b" e "c"), assuntos esses abordados pela medida.

apresent.

Destarte, o insanável vício de iniciativa - do qual decorre a inconstitucionalidade - portado pelo projeto, impede sua sanção.

De se ressaltar, ainda, que a propositura, em seu artigo 6o., fere o princípio da isonomia, garantido pelo artigo 5o. da Constituição Federal.

Com efeito, as Leis no. 9.157/80 e no. 10.828/90 estabelecem que a pensão somente será concedida pelo IPREM aos beneficiários dos servidores que, no momento do óbito, constem do rol de segurados e, via de consequência, detenham a condição de contribuintes, uma vez que no Município de São Paulo, a pensão - diferentemente da aposentadoria - é contributiva.

Nessa consonância, a inscrição de pensionista cujo instituidor não se encontra sob tal condição - contribuinte - tem sido negada pelo IPREM, em razão de não ter havido participação do "de cujus" da formação do Fundo de Previdência que custeia o pagamento dos benefícios devidos pela Autarquia.

Em decorrência da necessidade de tratamento isonômico aos segurados, a vinculação dos Vereadores à Previdência Municipal deverá obedecer aos critérios aplicáveis aos demais contribuintes, não sendo possível lhes conferir, como faz a medida, privilégios não concedidos aos servidores municipais que, à custa do desconto coercitivo da contribuição previdenciária, constituíram o Fundo que garante o pagamento das pensões (art. 33 da Lei no. 9.157/80).

Assim, qualquer tratamento diferenciado aos Vereadores - como propõe a medida - implica a violação do princípio da isonomia.

Outra flagrante inconstitucionalidade vislumbrada na proposta decorre da infringência ao artigo 195, @ 1o., da nossa Carta Magna, que determina que "as receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinadas à seguridade social constarão dos respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da União."

1
des enf - priv.
contrib - ex.

Na espécie, muito embora o artigo 4o. e seu @ 1o. prevejam a contribuição do segurado vereador quanto à pensão e à aposentadoria, a medida é omissa quanto à participação contributiva do Poder Público, ocasionando uma série de dúvidas em relação às despesas referentes ao custeio dos benefícios e à necessária previsão orçamentária para cobertura dessas despesas, bem assim à dotação a ser onerada.



Folia n.º 26 de proc.
n.º 916 de 19 93
5

De outra parte, o artigo 195, @ 5o., da nossa Lei Maior, exige, para criação, alteração ou extensão de benefício ou serviço da seguridade social, a correspondente fonte de custeio total.

Verifica-se que a norma genérica contida no artigo 8o. do projeto não está em consonância com a aludida exigência, gerando nova inconstitucionalidade a viciar a medida, pois, ao estender aos Vereadores a aposentadoria e a pensão, o projeto cria benefícios sem que tenha havido o prévio custeio para aquisição desses direitos, ferindo, assim, o mandamento inserto no referido @ 5o. do artigo 195.

2
Fonte de custeio pelo Ex.

Por outro lado, o artigo 6o. da medida, que concede pensão aos beneficiários de Vereadores falecidos - a par de ferir o princípio da isonomia, consoante antes demonstrado - também descumpra a exigência constitucional apontada, vez que não houve a contribuição correspondente.

Impende ressaltar, ainda, o previsto no artigo 40, III, "a" e "c", combinado com os artigos 93, VI, e 129, @ 4o., da Constituição Federal.

Consoante se depreende da leitura dos dispositivos mencionados, as aposentadorias voluntária e por invalidez, nas hipóteses que especifica, serão com proventos integrais apenas quando se tratar de servidores públicos civis, juizes, membros da magistratura e promotores públicos.

ap. 202 vs 40
9. contem 1

Em sendo assim, o artigo 2o. da propositura em apreço não está em consonância com o disposto no artigo 40, III, "a" e "c" da Constituição Federal, posto que exceção feita às hipóteses contempladas nos artigos constitucionais citados, a aposentadoria rege-se-á pelas normas veiculadas no artigo 202 da Lei Magna, pelas quais o benefício em tela será calculado pela média dos últimos trinta e seis salários de contribuição, ressalvada a aposentadoria proporcional.

O segurado vereador, portanto, não se enquadra em qualquer das normas específicas veiculadas, razão pela qual o cálculo do benefício decorrente de sua aposentadoria deverá submeter-se ao disposto no artigo 202 da Constituição.

Aliás, o artigo 105 da Lei Orgânica do Município foi editado em cumprimento aos preceitos constitucionais já mencionados, fazendo expressa remissão ao artigo 202, o que leva à inevitável conclusão de que o cálculo do benefício deverá ser efetivado pela média dos trinta e seis últimos salários.

Vale ressaltar, ainda, que, quando o legislador, no parágrafo único do artigo 105 da Lei Orgânica, facultou aos Vereadores filiarem-se à previdência social do Município, observadas as normas aplicáveis aos servidores municipais, referiu-se tão só às condições exigidas para a aferição dos benefícios que, nesse caso, não podem ser mais amenas



Volume n.º	27
N.º	916 de 19 93
	<i>me</i>

ou mais gravosas para o segurado vereador, remetendo a forma de cálculo ao artigo 202 da Constituição Federal.

A medida afronta, pois, integralmente, o disposto no artigo 105 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, de observância obrigatória na elaboração das leis ordinárias.

A par das inarredáveis inconstitucionalidades que constam do projeto, cumpre também destacar sua contrariedade ao interesse público.

A aposentadoria, enquanto não implementada a norma contida no § 6o. do artigo 40 da Constituição, acrescido pela Emenda Constitucional no. 3, de 17 de março de 1993, continua sendo custeada integralmente pelo Poder Executivo Municipal e por ele concedida.

Dessa forma, o IPREM, cujos fins são delineados em lei, não tem competência legal, nem estrutura para custear e conceder aposentadorias, como previsto na propositura em questão, que induz o intérprete a alcançar essa conclusão, não recomendável num texto legal - que deve ser claro, preciso e conciso - revelando-se, pois, contrário ao interesse público.

Ademais, o projeto de lei cria a contribuição do segurado Vereador sem vir acompanhado de qualquer estudo atuarial que demonstre analiticamente qual a alíquota mais adequada para custear o respectivo benefício, não havendo, sequer, previsão do percentual que caberá ao Poder Público.

Insta ressaltar, também, que, embora o artigo 202 da Constituição Federal assegure a contagem recíproca do tempo de contribuição entre os diversos sistemas de previdência social, condiciona o exercício de tal direito à realização de compensação financeira entre eles, conforme critérios a serem definidos em lei federal.

O dispositivo constitucional em tela traduz-se, assim, em norma de eficácia contida, até que seja editada a lei que estabeleça os critérios para que se proceda à referida compensação e, enquanto não for possível aplicar tais critérios, a legislação municipal continua exigindo os prazos mínimos de contribuição como carência, condição essa não observada no projeto em questão.

Acrescente-se, a esse passo, que a medida não atende, também, à boa técnica legislativa, uma vez que a lei que se pretende alterar cuida especificamente da adaptação do regime de concessão de benefícios previdenciários aos servidores municipais às disposições constitucionais, não comportando a substancial modificação que se pretende introduzir, que melhor caberia em diploma específico, que estabelecesse regras claras e objetivas do novo sistema que se busca criar.

De outra parte, o artigo 1o. do projeto, ao conferir nova redação ao artigo 2o. da



Processo n.º	02	de 1988
di.	916	de 12
	93	

Lei no. 10.828/90, cuida unicamente dos segurados do Instituto, olvidando-se dos incisos II, III e IV daquele mesmo dispositivo, que tratam, respectivamente, de retribuição-base mensal, de contribuição e de atualização monetária.

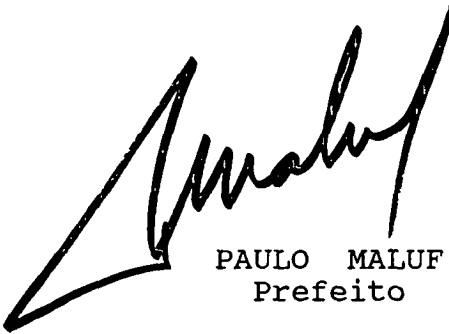
Dessa forma, a supressão dos incisos - operada pela propositura - deixa sem previsão legal tais conceitos, o que trará inevitáveis danos à Autarquia.

As considerações aduzidas demonstram, à sociedade, que a medida aprovada contraria também o interesse público.

Pelas razões alinhadas, vejo-me compelido a vetar integralmente o texto vindo à sanção por sua flagrante inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público.

Isto posto, devolvo a cópia autêntica de início referida, submetendo novamente o assunto à deliberação dessa Colenda Casa de Leis.

Aproveito a oportunidade para reiterar a Vossa Excelência os protestos de minha alta consideração.



PAULO MALUF
Prefeito

A Sua Excelência o Senhor Doutor Miguel Colasuonno
Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São
Paulo

SPF/mag.



Câmara Municipal de

Folha n.º	33	do proc.
N.º	916	de 93
O.º	Junosário	Douto

RELATÓRIO

~~PARERE CONJUNTO Nº~~ /94, DAS COMISSÕES REUNIDAS DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA; ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE FINANÇAS E ORÇAMENTO SOBRE O VETO TOTAL APOSTO PELO SR. PREFEITO AO PROJETO DE LEI Nº 916/93.

Encaminho - ao relatório

Em, 21/02/94

~~PRESIDENTE~~

O Senhor Prefeito Municipal, no uso da função que lhe concede o art. 42, § 1º, da Lei Orgânica do Município, enviou a esta Casa o veto total ao projeto de lei nº 916/93, de autoria do nobre Vereador Antonio Carlos Caruso, que visa disciplinar a vinculação dos vereadores à previdência municipal, nos termos do art. 105, parágrafo único, da Lei Orgânica do Município, e alterar o art. 2º, da Lei nº 10.828/90.

Aprovado em 27.12.93, foi o texto encaminhado à sanção, tendo recebido veto total por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público.

Não assiste razão ao Sr. Prefeito, como veremos a seguir.

Alega inicialmente o Ar. Prefeito que o projeto padece de vício de iniciativa eis que trata de matéria orçamentária, organização administrativa e aposentadoria de servidores.

Aduz, ainda, que não se incluindo os Vereadores na categoria de "servidores", havendo portanto diferentes vínculos como Estado, uma lei visando equipará-los aos servidores só poderia ser de iniciativa do Executivo, conforme art. 37, § 2º, IV, da L.O.M.

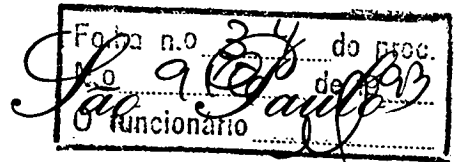
De fato, os Vereadores não se incluem na definição de servidores públicos estrito senso.

Contudo, como afirma Maria Sylvia Zanella di Pietro,

a função pública, em sentido amplo, compreende, não só a função administrativa, de que cuida o Capítulo da Constituição referente à Administração Pública, mas também as funções legislativa e jurisdicional, tratadas em capítulos próprios. Daí a necessidade de adoção de outro vocábulo, de sentido ainda mais amplo do que servidor público, para designar as pessoas físicas que exercem função pública, com ou sem vínculo empregatício. De alguns tempos para cá, os doutrinadores brasileiros passaram a falar em agente público nesse sentido amplo. Assim, agente público é toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às



Câmara Municipal de



pessoas jurídicas da administração indireta, divididos em três categorias:

1. agentes políticos;
2. servidores públicos; e
3. particulares em colaboração com o poder

público.

in Direito Administrativo, Ed. Atlas, 1990, págs. 304/305).

A lei decretada também não cuida quer de organização administrativa, quer de matéria orçamentária. Aliás, neste aspecto, o art. 37, § 2º, IV, ao referir-se à matéria orçamentária, engloba tão somente as previstas no art. 137, incisos I, II e III da Lei Orgânica do Município, ou seja, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

Das razões de veto argumenta-se, também, que "Leis nº 9.157/80 e nº 10.828/90 estabelecem que a pensão somente será concedida pelo IPREM aos beneficiários dos servidores que, no momento do óbito, constem do rol de segurados e, via de consequência, detenham a condição de contribuintes", e portanto a lei decretada não poderia conceder pensão aos beneficiários de Vereadores falecidos antes de sua edição.

No entanto, observando-se o art. 105, parágrafo único, da Lei Orgânica, conclui-se que desde a sua edição possibilitou-se a vinculação dos Vereadores à previdência municipal, considerando-os a própria Lei Orgânica como segurados obrigatórios, e criando para estes uma expectativa de direito dependente de simples regulamentação.

Quanto à necessidade de deterem os Vereadores a condição de contribuintes ressaltamos que a Lei nº 10.828/90, na verdade, impõe como único requisito prévio para que haja a cobertura, o "início do exercício do servidor" (art. 6º, § 3º). Falecendo o servidor, após sua posse, mesmo que não tenha efetuado a primeira contribuição, farão seus beneficiários jus à pensão.

O Prefeito dispõe, também, que a Constituição Federal (art. 195, § 1º) determina que as receitas destinadas à seguridade social constarão dos respectivos orçamentos das entidades federadas, tendo a lei decretada violado tal dispositivo. Contudo, a previsão orçamentária vem genericamente prevista no art. 6º. A sua efetiva inclusão no orçamento, com indicação, inclusive, da dotação a ser onerada, é matéria, esta sim, de iniciativa privativa do Executivo, nos termos do art. 37, § 2º, IV e art. 137, III, ambos da L.O.M..

Finalmente, afirma-se no veto que, embora a lei decretada disponha no sentido de que a aposentadoria por invalidez é a voluntária efetuar-se-iam com proventos



Câmara Municipal de

Folha	35	de proc.
N.º	10911	de 1994
O funcionário		

integrais, tal determinação afronta a Constituição que defere tal regime tão somente a juizes, promotores e servidores civis. Além disso, a Lei Orgânica, em seu art. 105, parágrafo único, faz referência expressa às regras do art. 202 da C.F. que trata claramente, do cálculo do benefício pela média dos trinta e seis últimos salários.

Contudo, mais uma vez o argumento é equivocado. Na verdade, o art. 105, parágrafo único, da L.O.M., ao tratar da vinculação à previdência dos vereadores determina que devem ser "observadas as normas aplicáveis aos servidores públicos e o disposto no art. 202 da Constituição Federal".

Assim, deve inicialmente ser obedecido o art. 40 da C.F. que trata da aposentadoria do servidor e, tão somente no que couber, o art. 202.

Importa considerar, finalmente que, afastadas a inconstitucionalidade e a ilegalidade apontadas pelo Sr. Prefeito é conveniente a regulamentação desta matéria, visto que desde a vigência de nossa Lei Orgânica o assunto espera por um tratamento definitivo.

Quanto ao aspecto financeiro, tendo em vista que a entrada em vigor da propositura seria suportada por dotações orçamentárias próprias, e que os Senhores Vereadores, ao se vincularem à previdência municipal, tornar-se-ão contribuintes do sistema, nada há a opor ao projeto.

Por todas as razões expostas, somos

Pela Rejeição do Veto.

Sala das Comissões Reunidas, em 21/02/94

Comissão de Constituição e Justiça

Comissão de Administração Pública

Comissão de Finanças e Orçamento