



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

DESPACHO

PROJETO DE DECRETO

LEGISLATIVO Nº

05

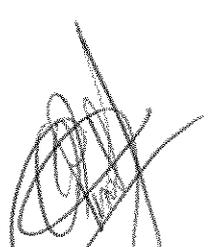
EMENTA: SUSPENDE A EXECUÇÃO, POR INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL, SEM REDUÇÃO TEXTO, DO CAPUT DO ARTIGO 3º E OS §§ 1º E 2º DO ARTIGO 5º E O ARTIGO 11 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 2.792/2016.”

APRESENTAMOS À CONSIDERAÇÃO DA CASA O SEGUINTE:

ARTIGO 1º - Fica suspenso, *por inconstitucionalidade, sem redução de texto*, nos termos da decisão definitiva do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, o *caput* do artigo 3º e os parágrafos 1º e 2º do artigo 5º e do artigo 11 da Lei Complementar nº 2.792/2016 de 09 de setembro de 2016, publicada no DOM de 12 de setembro de 2016, conforme acórdão nº 2017.0000826685, exarado nos autos da ação direta de inconstitucionalidade nº 2123157-83.2017.8.26.0000, em virtude do contido no ofício nº 4221-A/2017-egt, firmado pelo Exmo. Sr. Presidente do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

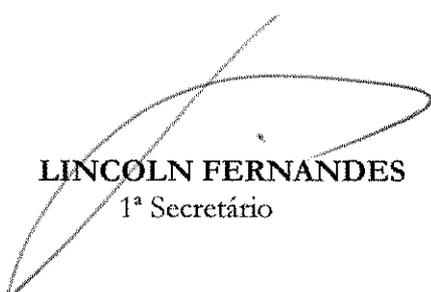
ARTIGO 2º - Este Decreto Legislativo entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.-

Sala das Sessões, 14 de fevereiro de 2018.


ORLANDO PESOTI
1º Vice-Presidente


IGOR OLIVEIRA
Presidente


ALESSANDRO MARACA
2º Vice-Presidente


LINCOLN FERNANDES
1º Secretário


FABIANO GUIMARÃES
2º Secretário



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2017.0000826685

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2123157-83.2017.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores ADEMIR BENEDITO (Presidente), ALEX ZILENOVSKI, SILVEIRA PAULILO, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, BORELLI THOMAZ, JOÃO NEGRINI FILHO, SÉRGIO RUI, SALLES ROSSI, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, AMORIM CANTUÁRIA E BERETTA DA SILVEIRA.

São Paulo, 25 de outubro de 2017.

ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ
RELATOR
Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Direta de Inconstitucionalidade nº 2123157-83.2017.8.26.0000

Autor: Prefeito do Município de Ribeirão Preto

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Comarca: São Paulo

VOTO N. 2431/17

Ação direta de inconstitucionalidade. Ribeirão Preto. Lei Complementar Municipal n. 2.792, de 09 de setembro de 2016, que “Dispõe sobre a reestruturação do Instituto de Previdência dos Municipiários de Ribeirão Preto – I.P.M., e dá outras providências”. Projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo que foi objeto de emendas parlamentares. Atribuição de responsabilidade direta e integral pelas insuficiências de todo o sistema previdenciário local aos cofres municipais. Modificações legislativas que importaram aumento de despesa e desconsideraram a responsabilidade subsidiária da Administração direta em relação aos entes descentralizados, além de atentar contra o princípio da razoabilidade. Exorbitância do Poder de Emenda. Inconstitucionalidade caracterizada. Violação ao disposto nos artigos 24, § 5º, 1, 111 e 126, caput, da Constituição Estadual. Ação julgada procedente em parte, com declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 3º, caput, dos §§ 1º e 2º do art. 5º e do art. 11 da Lei Complementar Municipal nº 2.792/2016.

VISTOS.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito Municipal de Ribeirão Preto em face da Câmara de Vereadores de Ribeirão Preto, voltada contra dispositivos da Lei Complementar Municipal n. 2.792, de 09 de setembro de 2016, que “Dispõe sobre a reestruturação do Instituto de Previdência dos Municipiários de Ribeirão Preto – IPM, e dá outras providências”. Segundo a narrativa do autor, o projeto de lei remetido à apreciação dos vereadores foi profundamente alterado por emendas que deram nova redação ao art. 5º, §§ 1º e 2º; art. 6º; art. 7º, III, IV, V e VI; art. 8º; art. 9º e art. 11, o que modificou a forma de organização e de custeio dos planos previdenciário e financeiro, além de atribuir ao Tesouro Municipal a responsabilidade por insuficiência de recursos do sistema de previdência. Disse o Prefeito que o projeto substitutivo violou determinações expressas do Ministério da Previdência Social e foi aprovado sem avaliação sobre as



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

formas de financiamento do sistema que se pretende reestruturar e sem consulta aos técnicos do próprio I.P.M., o que deu ensejo a veto total por inconstitucionalidade. Alegou que, com as alterações promovidas pela Câmara dos Vereadores, a Lei Complementar Municipal n. 2.792 ficou totalmente descaracterizada, em decorrência da usurpação pelo Poder Legislativo de prerrogativa constitucional e indisponível do Prefeito Municipal, consistente na titularidade da iniciativa de projetos de lei que disponham a respeito de criação, fixação de vencimentos e alteração de cargos públicos e regime jurídico dos servidores municipais, inclusive aposentadoria, conforme disposto no artigo 24, § 2º, "4", da Constituição do Estado de São Paulo. Argumentou, ainda, com o menoscabo ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes (art. 2º, da Constituição Federal, art. 5º, da Constituição do Estado de São Paulo, e art. 1º, da Lei Orgânica do Município de Ribeirão Preto), haja vista que foram instituídas novas vantagens aos servidores públicos municipais e criadas novas despesas sem indicação de fonte de custeio, o que onerou indevidamente o erário. Sustentou haver violação ao art. 24, § 2º, "1" e "4", da Constituição Estadual, porquanto a lei em apreço dispõe sobre o sistema previdenciário de servidores e implica alteração de vencimentos, ou seja, afronta princípio constitucional de observância obrigatória pelos Municípios, consoante dispõe o artigo 144 da Constituição Estadual. Apontou vício de iniciativa por afronta aos arts. 5º, 24, § 2º, "4", 47, XIV, e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo, e obtemperou que, inexistindo previsão de quais recursos serão alocados para tal finalidade, ocorre desequilíbrio entre receita e despesa e violação ao art. 25 da Carta Estadual. A medida liminar foi indeferida (p. 37/38). Citado, nos termos do artigo 90, §2º, da Constituição Estadual, o Procurador Geral do Estado manifestou desinteresse na defesa da legislação impugnada (p. 47/49). A Câmara Municipal de Ribeirão Preto juntou documentos e apresentou informações nas quais sustentou que a edição da lei objurgada insere-se em sua prerrogativa de legislar, por meio de projeto substitutivo, de forma genérica e abstrata, conforme lhe garante a Constituição Federal de 1988. Aduziu que a matéria contida no Projeto de Lei Complementar n. 227/2016 foi "melhorada e adequada pelos Vereadores, colaborando para melhoria do projeto", e sustentou que a ausência de especificação de fonte de custeio, ou sua imprecisa indicação conduz apenas à inexecutabilidade da norma no ano em que em foi aprovada, mas não ofende o disposto no artigo 25 da Constituição Estadual. Em seu parecer de p. 103/132, a Procuradoria Geral de Justiça manifestou-se pela parcial procedência da ação.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

É o relatório.

Pretende o Prefeito Municipal de Ribeirão Preto ver declarada a inconstitucionalidade dos arts. 5º, §§ 1º e 2º; art. 6º; art. 7º, III, IV, V e VI; art. 8º; art. 9º e art. 11, da Lei Complementar Municipal n. 2.792, de 09 de setembro de 2016, que "*Dispõe sobre a reestruturação do Instituto de Previdência dos Municípios de Ribeirão Preto – IPM, e dá outras providências*", por violação aos arts. 5º, 24, § 2º, 4, 25, 47, XIV, e 144 da Constituição Estadual.

A Lei Complementar nº 2.792, de 09 de setembro de 2016, do Município de Ribeirão Preto, com os acréscimos de redação pelo substitutivo objeto desta ação, possui a seguinte redação:

Art. 1º. O equilíbrio financeiro e atuarial do Instituto de Previdência dos Municípios de Ribeirão Preto – I.P.M., instituído pela Lei Complementar nº 360, de 29 de junho de 1994, reorganizado pela Lei Complementar nº 1.012, de 17 de maio de 2000, dar-se-á mediante segregação da massa de seus segurados em um Plano Financeiro e um Plano Previdenciário, na forma disposta na presente lei.

Título I – Dos Planos

Capítulo I – Disposições gerais

Art. 2º. O Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos efetivos do município de Ribeirão Preto será financiado mediante a segregação em um Plano Financeiro e um Plano Previdenciário.

Capítulo II – Do Plano Financeiro

Art. 3º. O Regime Financeiro será estruturado em regime financeiro de repartição simples e sem a adição de novos segurados, sem o propósito de acumulação de recursos sendo as insuficiências suportadas pelo Tesouro Municipal, e será destinado:

I – aos servidores inativos, seus dependentes e os pensionistas, cujos benefícios tenham sido concedidos até 05 de maio de 1994;

II – aos servidores ativos, inativos, seus dependentes e os pensionistas, admitidos no serviço público municipal, que tenham ingressado a partir de 05 de maio de 1994 até 29 de dezembro de 2011;

III – aos servidores aposentados com idade de 76 (setenta e seis) anos em 31 de dezembro de 2014 e suas respectivas pensões.

Parágrafo único. Os benefícios a serem pagos aos beneficiários desta massa, compreendem as aposentadorias, pensões, auxílio doença,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

salário maternidade, salário família e auxílio reclusão.

Capítulo III – Do Plano Previdenciário

Art. 4º. O Plano Previdenciário será estruturado com a finalidade de acumulação de recursos para pagamentos dos compromissos definidos no plano de benefícios do Instituto de Previdência dos Municipiários de Ribeirão Preto – IPM, e será destinado:

I – aos servidores ativos, inativos, seus dependentes e pensionistas admitidos no serviço público municipal, a partir de 30 de dezembro de 2011;

II – aos servidores aposentados cujos benefícios foram concedidos entre 05 de maio de 1994 a 29 de dezembro de 2011, com idade igual ou superior a 76 (setenta e seis) anos em 31 de dezembro de 2014 e suas respectivas pensões.

Parágrafo único. Os benefícios a serem pagos aos beneficiários desta massa, compreendem as aposentadorias, pensões, auxílio doença, salário maternidade, salário família e auxílio reclusão.

Capítulo IV – Das Receitas e das Despesas dos Planos

Sessão I – Das Receitas e Despesas do Plano Financeiro

Art. 5º. São Receitas e Despesas do Plano Financeiro:

I – contribuição de 11% (onze por cento) dos ativos, inativos e pensionistas que ultrapassem o limite dos benefícios pagos conforme o artigo 201 da Constituição Federal; Contribuição Patronal de 22% (vinte e dois por cento), dos respectivos órgãos e poderes, inclusive das suas autarquias e fundações, nos termos do artigo 36 da Lei Complementar nº 1.012/2000;

II - receita da compensação prevista no parágrafo 9º do artigo 201 da Constituição Federal, referente aos segurados dessa massa;

III - aportes, doações, recursos extras e outras receitas;

IV - o crédito oriundo de todas as dívidas do município referentes aos servidores pertencentes a este plano;

V - o pagamento dos benefícios previdenciários de todos os segurados pertencentes a este plano e indicados no artigo 3º.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

§ 1º. Em caso de insuficiência financeira entre a receita e a despesa dos segurados deste plano, a diferença será integralmente paga pelo Tesouro Municipal.

§ 2º. Os pagamentos de valores decorrentes de eventuais decisões judiciais definitivas originárias dos beneficiários desta massa serão suportados integralmente pelo Tesouro Municipal.

Art. 6º. Para eventual oscilação de risco do plano financeiro, fica criado o Fundo de Reserva Capitalizado Blindado, do qual está vedada qualquer espécie de transferência e/ou saída de recursos, exceto a cobertura de déficit financeiro do Plano Financeiro, e nele serão contabilizados:

I – sobra de recursos do Plano Financeiro;

II – juros de aplicação dos recursos indicados no inciso anterior;

III – aportes representados pelas doações, subvenções, legados e rendas eventuais, bens, direitos e ativos transferidos pelo Município ou por terceiros, devidamente incorporados para a cobertura das insuficiências financeiras.

Sessão II – Das Receitas e Despesas do Plano Previdenciário

Art. 7º. São Receitas e Despesas do Plano Previdenciário:

I – contribuição de 11% (onze por cento) dos ativos, inativos e pensionistas que ultrapassem o limite dos benefícios pagos conforme o artigo 201 da Constituição Federal; Contribuição Patronal de 22% (vinte e dois por cento), dos respectivos órgãos e poderes, inclusive das suas autarquias e fundações, nos termos do artigo 36 da Lei Complementar nº 1.012/2000;

II – receita da compensação prevista no parágrafo 9º do artigo 201 da Constituição Federal, referente aos segurados desta massa;

III – transferência dos ativos existentes no Plano Financeiro A, criado pelo art. 4º, inciso I, da Lei Complementar nº 2.504, de 28 de dezembro de 2011, na data da publicação desta Lei Complementar;

IV – transferência dos ativos existentes no Plano Financeiro B, criado pelo art. 4º, inciso II, da Lei Complementar nº 2.504, de 28 de dezembro de 2011, na data da publicação desta Lei Complementar;

V – transferência dos ativos existentes no Fundo



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Patrimonial Blindado criado pelo art. 4º, inciso III, da Lei Complementar nº 2.504, de 28 de dezembro de 2011 (redação dada pela Lei Complementar nº 2.694, de 29 de dezembro de 2014, inicialmente denominado de Plano Previdenciário A), na data da publicação desta Lei Complementar;

VI – transferência dos ativos existentes no Plano Previdenciário B, na data da publicação desta Lei Complementar;

VII – juros de aplicação dos recursos deste plano;

VIII – aportes, doações, recursos extras e outras receitas;

IX – pagamentos dos benefícios previdenciários de todos os segurados pertencentes a este plano e indicados no artigo 4º.

Art. 8º. As despesas de custeio do IPM serão pagas em conta bancária separada das dos recursos previdenciários. A taxa de administração de até 2% (dois por cento) do valor da folha dos ativos, inativos e pensionistas do exercício anterior, apropriados 1/12 (um doze avos) a cada mês dos Planos definidos nesta lei.

Parágrafo único. A rentabilidade dos recursos financeiros da taxa de administração será contabilizada na conta da reserva da taxa para gastos e investimentos administrativos do IPM, submetidos à prévia análise do Comitê de Investimentos e à aprovação prévia pelo Conselho Administrativo.

Capítulo V - Disposições Finais

Art. 9º. Fica vedada qualquer espécie de transferência de segurados, recursos ou obrigações entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, bem como a destinação de contribuições de um para o outro Plano, sendo que a autonomia financeira de que cuida o art. 43 da Lei Complementar nº 1.012, de 17 de maio de 2000, se dará sempre sob prévia análise do Comitê de Investimentos e à aprovação prévia pelo Conselho Administrativo.

Art. 10. Os registros contábeis serão individualizados bem como as contribuições e despesas previdenciárias de cada massa e plano, poder ou órgão.

Art. 11. No caso da ocorrência de insuficiência da capacidade financeira do Instituto, para liquidação dos benefícios previstos nesta lei, a responsabilidade pelo adimplemento da complementação do custeio



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

será do Tesouro Municipal.

Art. 12. Ficam revogadas a Lei Complementar nº 2.249/2008 e Lei Complementar nº 2.504/2011.

Art. 13. Esta lei complementar entra em vigor 60 dias após sua publicação.

Em exame do texto acima extrai-se que a Lei Complementar nº 2.792/2016 versa sobre tema cuja iniciativa legiferante toca ao chefe do Executivo Municipal (art. 24, §2º, '4', da CE, aplicável por força do princípio da simetria constitucional), de modo que resta perquirir se a Câmara Municipal de Ribeirão Preto desbordou dos limites do poder de emendar.

É cediço que, após a apresentação do projeto de lei pelo Prefeito Municipal, inicia-se a chamada fase constitutiva do processo legislativo, em que se compreende a discussão e votação da matéria. É nessa fase que incide o poder de emendar, prerrogativa inerente à função legislativa dos vereadores, cujos limites, em relação à matéria dos autos, são objetivamente traçados pelo art. 63, I, da Constituição Federal (norma reproduzida pelo art. 24, § 5º, '1', da Constituição Estadual).

Com efeito, os limites impostos ao poder de emendar projetos de lei de iniciativa reservada ao Poder Executivo visam não só a evitar aumento de despesa não originalmente prevista, como também a desfiguração do projeto inicial, que pode ocorrer pela inclusão de regra que com aquele não guarde pertinência temática ou pela alteração profunda do texto inicial.

No caso em tela, as alterações normativas acrescentadas pela Câmara de Vereadores referem-se à matéria regulada pela Lei n. 2.792/2016 e, ao contrário do que ponderou o autor, não implicaram alteração extrema no texto original.

No que se refere à instituição do fundo capitalizado, à vedação de qualquer transferência ou saída de recursos, exceto para a cobertura de déficit do Plano Financeiro, à previsão de fontes de receita diversas e ao estabelecimento de fiscalização e controle pelo Comitê de Investimentos e Conselho Administrativo, não se identifica atuação exorbitante da Câmara Municipal de Ribeirão Preto.

Referidos temas inserem-se, de fato, na prerrogativa do Poder Legislativo de analisar e propor emendas aos projetos encaminhados pelo Executivo, porém não criaram novas despesas não previstas no projeto original,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

tampouco o alteraram substancialmente.

Assim, quanto às alterações realizadas no art. 6º, art. 7º, incisos III a VI, art. 8º, parágrafo único, e art. 9º, não se constata modificação do projeto inicial de magnitude a desfigurá-lo, tampouco é possível afirmar que o exercício do poder de emenda pelo Poder Legislativo ribeirãopretense teria violado o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário daquela urbe.

Além disso, não se pode descurar que a discussão envolve matéria eminentemente fática, não cognoscível em sede de controle concentrado de constitucionalidade. Nesses termos, já decidiu o Supremo Tribunal Federal que a ação direta de inconstitucionalidade não se presta ao exame de questões que demandem verificação ou comprovação de matéria de fato, uma vez que seu objeto se restringe à análise da incompatibilidade direta e frontal entre a lei ou ato normativo e dispositivo constitucional.

Nesse sentido, confira-se o seguinte aresto:

“A ação direta não pode ser degradada em sua condição jurídica de instrumento básico de defesa objetiva da ordem normativa inscrita na Constituição. A válida e adequada utilização desse meio processual exige que o exame ‘in abstracto’ do ato estatal impugnado seja realizado exclusivamente à luz do texto constitucional. Desse modo, a inconstitucionalidade deve transparecer diretamente do texto do ato estatal impugnado. A prolação desse juízo de desvalor não pode e nem deve depender, para efeito de controle normativo abstrato, da prévia análise de outras espécies jurídicas infraconstitucionais, para, somente a partir desse exame e num desdobramento exegético ulterior, efetivar-se o reconhecimento da ilegitimidade constitucional do ato questionado” (ADI-MC n.º 842-DF, Rel. Min. Celso de Mello - RTJ 147/545-546).

Destarte, com relação aos temas acima, não há inconstitucionalidade a considerar.

Por outro lado, o mesmo não pode ser dito quanto às emendas introduzidas pelo Legislativo ao *caput* do art. 3º, aos §§ 1º e 2º do art. 5º e ao art. 11 da lei impugnada, que impuseram ao Tesouro Municipal a responsabilidade direta e integral por toda a insuficiência financeira do sistema previdenciário de Ribeirão Preto.

Em que pese o fato de a Câmara Municipal defender a constitucionalidade dos excertos legais em apreço, não há como considerá-los compatíveis com o que dispõem tanto a Constituição Federal quanto a Estadual



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

acerca da matéria, o que conduz à procedência do pedido, nesse aspecto. Isso porque referidos dispositivos implementaram a regra de que apenas o erário municipal deve fazer frente à integralidade da eventual insuficiência de recursos financeiros no sistema previdenciário de Ribeirão Preto, ainda que tal insuficiência seja relativa às repartições integrantes da Administração indireta.

De fato, da maneira como lançada pela Câmara Municipal, a interpretação dos dispositivos impugnados permite concluir que, no âmbito do sistema previdenciário de Ribeirão Preto, as insuficiências do Plano Financeiro e os pagamentos de valores decorrentes de condenações judiciais definitivas serão suportados integral e diretamente pelo Tesouro Municipal, o que ofende a regra da responsabilidade subsidiária da Administração Pública Direta em relação aos entes da Administração Indireta.

Ao abordar o tema da descentralização no serviço público, Odete Medauar pontua os seguintes aspectos:

"[...] A descentralização administrativa significa a transferência de poderes de decisão em matérias específicas a entes dotados de personalidade jurídica própria. Tais entes realizam, em nome próprio, atividades que, em princípio, têm as mesmas características e os mesmos efeitos das atividades administrativas estatais. A descentralização administrativa implica, assim, a transferência de atividade decisória e não meramente administrativa.

[...]

No Brasil a descentralização administrativa realiza-se com os entes da Administração Indireta; quer dizer as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas são produtos da descentralização administrativa.

Do ponto de vista estritamente jurídico, entre os entes descentralizados e os poderes centrais não se registram vínculos de hierarquia. Os poderes centrais exercem um controle sobre tais entes – tutela – que juridicamente não se assimila ao controle hierárquico, embora na prática assim possa parecer". (in Direito Administrativo Moderno, 6ª ed. revista e atualizada – São Paulo: RT, 2002).

Partindo-se da premissa de que os órgãos integrantes da Administração Indireta, conquanto relacionados ao ente instituidor, ostentam personalidade jurídica e – principalmente – patrimônio próprio, é correto afirmar que a Administração Direta deve responder somente de maneira subsidiária pelas obrigações da repartição instituída, sob pena de inviabilizar o orçamento



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

municipal com o dispêndio de recursos para as finalidades acima referidas.

No caso em apreço, observa-se que a nova redação dos dispositivos impugnados alterou a previsão contida no projeto de lei original quanto à responsabilidade pela insuficiência financeira dos entes empregadores e a atribuiu direta e integralmente ao Município de Ribeirão Preto, o que abrange, por conseguinte, as insuficiências relacionadas às fundações e às autarquias municipais.

A um só tempo, referidas emendas subverteram o sistema de responsabilidades entre os órgãos da Administração Pública e acarretaram aumento de despesa ao Município de Ribeirão Preto não previsto no projeto original, além de violarem o princípio da razoabilidade, o que as torna inconstitucionais.

Acerca da matéria, estabelece o art. 126, caput, da Constituição do Estado, aplicável aos Municípios por força do artigo 144 da mesma Carta:

“Art. 126. Aos servidores titulares de cargos efetivos do Estado, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo”.

O dispositivo acima deixa clara a responsabilidade de cada ente público pela contribuição no custeio do regime de previdência, além da divisão de responsabilidades entre os órgãos da Administração Pública no tocante ao sistema previdenciário, o que denota a flagrante incompatibilidade entre os citados dispositivos da lei municipal e a Constituição paulista.

Além disso, a Constituição Estadual não admite emenda que importe aumento de despesa aos projetos de lei cuja iniciativa pertença exclusivamente ao Chefe do Executivo.

Nesse sentido, preceitua o art. 24, § 5º, '1', da CE:

Art. 24. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

[...]

§ 5º. Não será admitido o aumento da despesa prevista:

1) nos projetos de iniciativa exclusiva do Governador,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

ressalvado o disposto no art. 174, §§ 1º e 2º;

Assim, a questão se refere diretamente ao processo legislativo, cujos princípios são de observância obrigatória pelos Municípios, também em face do artigo 144, da Constituição do Estado.

Observa-se, neste prisma, que a redação conferida ao caput do art. 3º, aos §§ 1º e 2º do art. 5º e ao art. 11 da Lei nº 2.792/2016, do Município de Ribeirão Preto, por meio da atuação do Poder Legislativo, que carrou integralmente ao Tesouro Municipal a responsabilidade pela insuficiência de recursos de todo o sistema local de previdência, importou acréscimo de despesa para o erário municipal e ofensa ao disposto no art. 24, § 5º, '1', da Constituição Estadual, olvidando-se da personalidade jurídica e do patrimônio próprio dos integrantes da Administração indireta.

Merece destaque, quanto a este aspecto, o parecer emitido pelo Subprocurador-Geral de Justiça, Dr. Nilo Spinola Salgado Filho, do qual se extraem os seguintes trechos:

“A estipulação da responsabilidade direta do Município por obrigações relacionadas a outros entes é desproporcional, em sentido estrito, pois cria ônus financeiros que naturalmente se mostram excessivos, desnecessária, à vista da responsabilização subsidiária da Administração Pública Direta, e inadequada, pois o resguardo do regime previdenciário municipal continua a ser assegurado pela aplicação da regra da responsabilidade subsidiária do Município.

Enfim, resta a conclusão, a partir da redação daqueles dispositivos, que a imposição da responsabilidade direta e integral do Município por toda a insuficiência do sistema previdenciário afigura-se inconstitucional.

E os fundamentos acima esposados são passíveis de conhecimento por este Colendo Órgão Especial, ainda que não articulados de força expressa pelo autor da ação, por força do princípio da causa de pedir aberta, incidente no controle concentrado de constitucionalidade” (fls. 103/132).

No caso em apreço, é viável a declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 3º, caput, dos §§ 1º e 2º do art. 5º e do art. 11 da Lei n. 2.792/2016, consoante previsão expressa do art. 28, parágrafo único, da Lei nº 9.868/1999:

Art. 28. [...]

Parágrafo único. A declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal.

Pertinente recuperar as observações de Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco sobre o tema: “[...] Assim, se se pretende realçar que determinada aplicação do texto normativo é inconstitucional, dispõe o Tribunal da declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto, que, além de mostrar-se tecnicamente adequada para essas situações, tem a virtude de ser dotada de maior clareza e segurança jurídica, expressas na parte dispositiva da decisão (in Curso de Direito Constitucional, 7ª ed. – São Paulo: Saraiva, 2012).

Com o manejo desta técnica, preservam-se os dispositivos impugnados, mas exclui-se da incidência destes a responsabilidade direta do Tesouro Municipal pelas insuficiências de recursos e pelos pagamentos de valores decorrentes de ações judiciais, devendo a responsabilidade do Município ser interpretada como subsidiária em relação aos entes da Administração Pública Indireta.

Este Órgão Especial também já se expressou no sentido da possibilidade de utilização do referido método de julgamento, conforme aponta o seguinte aresto:

*“Ação direta de inconstitucionalidade. I. Lei complementar nº 1.944, de 12 de janeiro de 2009, que dispõe sobre a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de São Pedro do Turvo. Previsão, no artigo 3º, de que o regime jurídico aplicável a todos os servidores do município é o da Consolidação das Leis do Trabalho. Regime que não se afigura consentâneo com cargos de provimento em comissão. Precedentes. **Declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto do dispositivo, para o fim de fixar a não aplicação deste aos cargos de provimento em comissão.** [...]” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2036826-35.2016.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 19.10.2016, g.n.).*

Como se vê, tendo em vista que a responsabilidade da Prefeitura prevista nos dispositivos legais indicados existe, mas de modo subsidiário, é irrecusável a incompatibilidade desses dispositivos da legislação municipal com os artigos 24, § 5º, 1, 111 e 126, caput, da Constituição Estadual, razão pela qual devem mesmo ser declarados inconstitucionais, sem redução de texto.

Ante o exposto, julga-se procedente em parte a ação, para declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do caput do



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

art. 3º, dos §§ 1º e 2º do art. 5º e do 11 da Lei Complementar nº 2.792, de 09 de setembro de 2016, do Município de Ribeirão Preto, excluindo-se da incidência de tais dispositivos a responsabilidade direta do Tesouro Municipal pelas insuficiências de recursos e pelos pagamentos de valores decorrentes de ações judiciais, devendo ela ser interpretada como subsidiária em relação aos entes da Administração Pública Indireta.

ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ
RELATOR