



ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS

Voto em SEPARADO.

PARECER Nº 0309/201.

DA 2ª COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO.

Processo nº - 002885/15

Relator: Deputado

Jo Pereira

EMENTA: Veto ao PL 173/2015 que “Reestrutura a Unidade Gestora Única do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos do Estado de Alagoas, altera a sua personalidade jurídica, e dá outras providências.”.

1. Trata-se da Mensagem nº 59/2015 onde o Chefe do Poder Executivo houve por bem vetar parcialmente o Projeto de Lei nº 173/2015, que “Reestrutura a Unidade Gestora Única do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos do Estado de Alagoas, altera a sua personalidade jurídica, e dá outras providências.”.

1.1 Entende o Governador que a matéria foi vetada parcialmente por inconstitucionalidade formal e material, precisamente a alínea “a” do inciso VI do art. 11, o § 6º do art. 34, a alínea “c” do inciso I do art. 42, e os arts. 51 e 105.

2. O veto foi oposto e comunicado no prazo legal.

3. As razões do veto jurídico do Governador são convincentes, consistentes e adequados no que concerne à alínea a do inciso VI do art. 11, ao § 6º do art. 34 e o art. 51, no entanto, quanto ao inciso I do art. 42 e o art. 105 razão não assiste o Executivo, estando às emendas em estrita consonância com os dispositivos da Constituição Federal.

3.1 Diante das razões dos vetos parciais apresentados, passamos à sua análise:

1ª Propostas de Emendas – Aditiva

Primeiro: alínea “a” do inciso VI do art. 11

Com a emenda aprovada pelo Legislativo, o acréscimo da alínea “a” do inciso VI do art. 11 do Projeto de Lei em epígrafe teve a seguinte redação:

Art. 11. Compete ao Conselho Deliberativo:

(...)

VI – autorizar:

PUBLICADO NO D.O.E.
DE 10/05/16
J. J. J. J.

X

a) a aquisição, alienação ou oneração de bens imóveis, bem como a aceitação de doações com encargo; e

b) (...)

(...)

Alega o Executivo que referido dispositivo é inconstitucional, vez que tal dispositivo viola o quanto previsto no art. 80, VII, da Constituição Estadual, que assim determina:

Art. 80. Cabe à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente:

(...)

VII - alienação de bens imóveis e ações pertencentes ao Estado.

Nosso entendimento coaduna com aquele apresentado pelo Executivo.

Segundo: alínea “c” do inciso I do art. 42

A razão do veto que acrescentou a alínea “c” do inciso I do art. 42 do Projeto de Lei em epígrafe não merece guarida, pois não fere os regramentos da Lei Federal nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, bem como o art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT da Constituição Federal.

Narra o Executivo nas razões do veto que: “Tal iniciativa, além de atentar contra toda a organização prevista para o sistema previdenciário estadual, viola o disposto na Lei Federal nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, bem como o art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, na medida em que tenta conferir tratamento exclusivo dos servidores efetivos às pessoas contratadas sem a observância dos requisitos legais, sem estabilidade e sem efetividade.”

A emenda parlamentar, ora vetada, vem apenas adequar a proposta aos preceitos legais e ao interesse da coletividade, bem como aos princípios e objetivos fundamentais da República.

Assim, foi o entendimento do então Advogado Geral da União, hoje Ministro do Supremo Tribunal Federal, Ministro Gilmar Ferreira Mendes, que esclarece acerca do tema, no **PARECER Nº - GM – 030 PROCESSO Nº - 00001.005869/2001-20 - ORIGEM: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**, ementa:

EMENTA: Direito Previdenciário. Regime próprio de previdência social. Servidores Públicos. Vinculação de servidores beneficiados pela estabilidade especial conferida pela Constituição de 1988 ao regime próprio de previdência social. Vinculação que independe da condição de efetividade. Conflito de competência e de interpretação entre o Ministério

Por elucidativo trazemos *ipsis litteris* a parte do aludido parecer que trata do
DO MÉRITO DA CONTROVÉRSIA:

“ **III - DO MÉRITO DA CONTROVÉRSIA**

Feito o relato, é de se observar que o núcleo da divergência consiste em duas interpretações discrepantes do texto constitucional, a saber, da regra contida no art. 40 da Constituição, com redação dada pela Emenda Constitucional Nº 20/98, na qual somente se assegura direito a previdência oficial aos servidores 'titulares de cargos efetivos da União ...', entendendo o MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA não ser essa a condição dos servidores não estáveis nem dos servidores tornados estáveis pelo art. 19 do ADCT, uma vez que não teriam sido "efetivados" por meio de aprovação em um concurso público previsto, contudo nunca realizado, circunstância que tornaria ineficaz a estabilidade a eles outorgada na Constituição, salvo em relação à impossibilidade de demissão desmotivada.

A esse argumento, opõe-se diametralmente o MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ao fundamento de que "não se pode concordar com a interpretação da Consultoria Jurídica do MPAS, no sentido de que os servidores beneficiados pelo art. 19 do ADCT não podem ser vinculados a regime próprio de previdência social, tendo em vista que o art. 40 da Constituição, com redação dada pela Emenda Constitucional Nº 20, de 1998, restringiu o direito à vinculação a esse regime exclusivamente aos servidores de cargos efetivos. A assertiva não encontra conformidade com o texto constitucional, nem tampouco com a legislação infraconstitucional, vez que o dispositivo não fez nenhuma restrição no sentido de proibir a vinculação de outras categorias de servidores a regime próprio de previdência social. Portanto, sob o prisma da conveniência e oportunidade da entidade federativa, poderá o regime próprio de previdência social, tanto o já existente quanto o que vier a ser instituído, vincular todas as categorias de servidores acaso existentes." (*id.*, *ibidem*, item 25).

Não obstante as diversas questões debatidas entre os Órgãos suscitantes, e independentemente da competência reservada ao Ministério do Planejamento já afirmada em Parecer desta Instituição, o conflito se resolve pela resposta à questão jurídica posta nos autos, a saber: se a condição de ser efetivado no cargo (via concurso), ainda que se trate de efetivação especial e posterior à aquisição da estabilidade (na forma do art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), é pré-requisito indispensável para que o servidor tenha direito a regime próprio de previdência.

Em primeiro lugar, parece não haver dúvida de que a interpretação da norma de estabilidade especial, vale dizer, excepcional, constante do Ato das Disposições Transitórias teve por objetivo, tal como passou a ser tradição nas Constituições brasileiras a partir de 1946, conceder a quantos servidores contassem com o tempo de serviço igual ou superior a cinco anos, na data da promulgação da Constituição – excepcionalmente – os mesmos direitos dos servidores efetivados no cargo pela regra geral de ingresso no serviço público mediante concurso e aquisição de estabilidade após um estágio chamado probatório.

De fato, a norma constitucional transitória estabeleceu a necessidade de concurso público para efetivação dos servidores não concursados, os quais tornou estáveis aos cinco anos de serviço.

Contudo, entender que o legislador pretendeu criar uma espécie de servidor atípico, ou seja, com todos os direitos do servidor estável, exceto o direito a previdência por regime próprio dos servidores, é interpretação que não parece razoável.

A interpretação mais lógica e mais segura, é entender-se exatamente o oposto, ou seja, que, embora tenha concedido aos servidores não estáveis os mesmos direitos do servidor estável, inclusive, e naturalmente, a aposentadoria, quis o legislador, com a exigência do concurso, nada mais do que aperfeiçoar o processo de integração dos mesmos no serviço público, mediante a correção do meio de ingresso no serviço público, via concurso, ressalte-se, de modo a retirar dos mesmos a condição de servidores com ingresso especial, ao viabilizar a integração completa dos mesmos no *status* de servidores efetivos comuns, inclusive pela forma de ingresso no serviço.

Sobre a possibilidade de efetivação via concurso, tal previsão não parece ter qualquer repercussão sobre a estabilidade do servidor, uma vez que a "*estabilidade* é atributo pessoal do funcionário.

Não se confunde com a *efetividade*, que é característica do *tipo de provimento* de certos cargos públicos. É mero tipo de nomeação. No mesmo instante em que o funcionário é nomeado, já tem a rotulação de *efetivo*.

A efetividade nasce com a nomeação. É errado dizer que a estabilidade, 'que é o mais', pressupõe a efetividade, 'que é o menos'. Argumenta-se: 'Compreende-se que o efetivo não seja estável, mas não se compreende que um funcionário seja estável e ao mesmo tempo não disponha de cargo efetivo' (cf RD 110:92). De modo algum. Efetividade e estabilidade são entidades heterogêneas, desconexas, incompatíveis. O efetivo pode, com o decorrer do tempo, adquirir estabilidade. É o efetivo-estável. O estável adquire tal *status* pelo decurso do tempo, sem nunca [necessariamente] ter sido efetivo. [Por exemplo,] Na data da promulgação da Carta Política de 1967 [como de resto havia ocorrido em 1946 e ocorreu em 1988], o extranumerário e o interino, desde que estivessem no serviço público há mais de cinco anos adquiriam estabilidade por imposição constitucional. Tornavam-se interinos-estáveis, extranumerários-estáveis, sem nunca terem sido efetivos. Estabilizaram-se, e este novo *status* não passou pela efetividade. Assim a efetividade não é *prius* ou pressuposto necessário da estabilidade." [J.Cretella Jr. in Comentários à Constituição de 1988, p. 2425 - itálicos do original, grifos e trechos entre colchetes acrescidos]. Em resumo, a estabilidade não é necessariamente atributo de quem possua efetividade, nem esta última é pressuposto da primeira.

Se a efetividade, como visto, não decorre, não depende, e, ainda que excepcionalmente, como no caso da disposição constitucional transitória, pode nem mesmo ter relação alguma com a estabilidade, não se afigura razoável que se entenda a efetividade como um dos elementos substanciais da qualidade de servidor público, de tal sorte que, em não ocorrendo na forma

prevista excepcionalmente, teria dado ensejo a que a norma constitucional tivesse criado um servidor público inferiorizado, extirpado de um direito comum aos outros servidores estatutários – o direito à previdência oficial.

De fato, uma coisa seria o Poder Constituinte originário, por meio de norma transitória e excepcional e, obviamente, nem por isso de hierarquia inferior haver tornado – como de fato tornou – o tempo de serviço de cinco anos apto, em si mesmo, para estabilizar o servidor no cargo, acrescentando a efetivação, tão-somente, como forma de aperfeiçoar o processo de adoção de servidores não estáveis, pela forma de ingresso regular, via concurso, como foi previsto. Outra coisa, bem distinta – e nada razoável – seria dar a um dispositivo constitucional, transitório ou não, interpretação que, ao fim, resultaria no entendimento de que os servidores beneficiados pela norma constitucional teriam todos os atributos do servidor estável, concedido em norma que inclusive chegou à minúcia, ao detalhe, de conceder-lhes o direito de ingressar via concurso no qual o tempo de serviço anterior será contado como título –, enfim, todos os atributos, exceto o direito a um regime previdenciário próprio.

Muito ao contrário disso, do exposto, vê-se que o objetivo visado pelo Poder Constituinte originário foi de fato dotar os servidores com ingresso irregular das mesmas garantias e os mesmos direitos e deveres do servidor público admitido via concurso público – concedendo-lhes todos os direitos do servidor efetivado pela via do concurso, chegando-se para esse fim a conceder favorecimento excepcional e expresso, para, facilitando a aprovação por meio de pontos por títulos, homogeneizar e regularizar sua forma de ingresso.

Tanto assim que servidores estáveis em razão de norma constitucional transitória são mesmo uma tradição no direito constitucional brasileiro, desde a Constituição de 1946, inclusive. Na época denominados de 'servidores extranumerários', o *status* jurídico dos mesmos, foi objeto de ensinamento de Hely Lopes Meirelles, em seu *Direito Administrativo Brasileiro*, p. 375 a 376, como segue: "enquanto os funcionários do quadro permanente são nomeados para cargos, os servidores extranumerários são admitidos para funções ou serviços. A característica dessa categoria é a precariedade de sua admissão, o que permite à Administração dispensá-los sumariamente, segundo as conveniências do serviço público.

Enquanto, porém, no exercício da função, os extranumerários auferem tratamento idêntico ao dos funcionários do quadro permanente, no que concerne a férias, licenças, aposentadoria e demais vantagens que não gerem direito à função ou à estabilidade no serviço público."

A isso, acrescente-se que tal orientação é ainda verdadeira para aquelas hipóteses de servidores que, regidos pelo regime estatutário, permanecem no serviço público mesmo sem preencher os requisitos constitucionais necessários à aquisição da estabilidade na forma do art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Com efeito, a manutenção de tais servidores sob o regime da Lei Nº 8.112, de 20 de dezembro de 1990, equiparou-os, para todos os fins, aos servidores sujeitos ao regime próprio de

previdência. Tal circunstância já perdurou desde a promulgação da Constituição e conferiu direitos a incontáveis servidores - inclusive aquele de integrar o regime próprio de previdência social. Essa só verdade estaria a exigir o reconhecimento de situações paradigmáticas e de isonomia na praxe administrativa.

Como se tal não bastasse, há razão adicional para concluir pela integração, no regime próprio de previdência social dos servidores públicos, de servidores não estáveis porque não alcançados pelo art. 19 do ADCT. Trata-se do fato básico de que tais servidores são titulares dos cargos efetivos que ocupam. Não os ocupam na condição de substitutos ou interinos, mas antes detêm sua titularidade. Caso assim não fosse, não se poderia legitimar o pleno exercício das atribuições correlatas bem como seria exigida forma outra para seu provimento. A titularidade é distinta da estabilidade e do caráter efetivo do cargo - assim existe titularidade de cargo em comissão e os titulares de cargo em comissão estão excluídos do regime de previdência próprio aos servidores pela razão outra de que os cargos por eles ocupados não são cargos efetivos. Nessas condições, servidores titulares de cargos efetivos (efetivos os cargos, não os seus titulares) ainda que não estáveis nem "efetivados" pelo concurso previsto no art. 19 do ADCT preenchem o requisito insculpido pelo art. 40 da Constituição da República e, nessa condição, fazem jus ao regime próprio de previdência dos servidores públicos.

Do mesmo modo, não parece compatível com a segurança jurídica e, uma vez mais, com isonomia imposta à praxe administrativa, que a longa permanência de tais servidores sob o regime estatutário não lhes conceda, quando do preenchimento dos requisitos para a aposentação, os direitos próprios ao regime previdenciário especial constitucionalmente previsto.

Nessa medida, são alcançados por tal regime assim os servidores públicos estáveis como também aqueles estabilizados nos termos do art. 19 do ADCT e aqueles que, mantidos no serviço público e sujeitos ao regime estatutário, não preencheram os requisitos mencionados na referida disposição transitória, alcançando, portanto, os estáveis e efetivados, os estáveis e não efetivados e os não estáveis nem efetivados. (...)"

O PARECER MPS/CJ Nº 3.333 - DOU DE 29/10/2004 - REFERÊNCIA :
Comando nº 7196962, INTERESSADO : DIRETOR-PRESIDENTE DO INSS - ASSUNTO :
Regime de Previdência dos Servidores Públicos. Interpretação do Parecer nº GM 030/2002, do Advogado-Geral da União, concluiu que:

EMENTA: PREVIDENCIÁRIO. REGIME DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS. INTERPRETAÇÃO DO PARECER Nº GM 030/02, DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO.

O servidor estável abrangido pelo art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e o admitido até 05 de outubro de 1988, que não tenha cumprido, naquela data, o tempo previsto para aquisição da estabilidade no serviço público, podem ser

filiados ao regime próprio, desde que expressamente regidos pelo estatuto dos servidores do respectivo ente.

Diferentemente do que expresse nas razões do veto a cerca da NOTA TÉCNICA/SPS Nº 27/2000 para concluir que “o servidor estável não é efetivo e por isso não pode estar vinculado ao regime próprio de previdência social, da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, estando vinculado ao RGPS.”, a referida Nota foi superada pela **ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 02, DE 31 DE MARÇO DE 2009, publicada no D.O.U. de 02/04/2009, atualizada até 11/07/2014, que no art. 12 trata:**

Art. 12. São filiados ao RPPS, desde que expressamente regidos pelo estatuto dos servidores do ente federativo, o servidor estável, abrangido pelo art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e o admitido até 05 de outubro de 1988, que não tenha cumprido, naquela data, o tempo previsto para aquisição da estabilidade no serviço público.
(Sem grifo no original)

Terceiro: o artigo 105

Entende o Chefe do Poder Executivo que: “O art. 105, inserido por emenda parlamentar, acaba por transferir para o Tesouro Estadual a cobertura de eventuais insuficiências financeiras do Fundo Financeiro da novel autarquia, decorrentes de pagamento de benefícios previdenciários, quando tal insuficiência deveria ser arcada por cada Poder ou órgão autônomo. ”. A norma:

(...)

Art.105. O Tesouro Estadual é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do Fundo Financeiro do ALAGOAS PREVIDÊNCIA decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários, observada a insuficiência apurada em cada um dos Poderes e Órgãos autônomos.

Parágrafo único - Entende-se por insuficiência financeira o valor resultante da diferença entre o valor total da folha de pagamento dos benefícios previdenciários e o valor total das contribuições previdenciárias dos servidores, dos Poderes, entidades autônomas e órgãos autônomos do Estado.

(...)

As razões do veto jurídico do Governador não são convincentes, posto que o artigo, consoante o disposto no art. 40 da Constituição Federal, a Lei 9.717, de 27 de novembro de 1998, que dispõe sobre normas gerais para a organização e o funcionamento dos RPPS, os entes federativos devem garantir tanto o equilíbrio financeiro quanto o atuarial dos respectivos RPPS. A avaliação financeira do RPPS leva em consideração as receitas e as despesas apuradas no exercício financeiro, podendo haver superávit ou déficit financeiro. Assim, nos casos em que o RPPS apresenta

déficit financeiro, ou seja, quando as receitas auferidas não são suficientes para o pagamento das despesas com inativos e pensionistas em cada exercício, o tesouro do ente deverá repassar o valor necessário para que o RPPS alcance o equilíbrio financeiro. Portanto, esse repasse deverá ser efetuado por interferência, não acarretando o registro de receitas e despesas relativas aos repasses.

Vale destacar que o tema abordado foi objeto de deliberação do Conselho Deliberativo do AL PREVIDÊNCIA no Proc. Nº 4799-755/2011, Interessado: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS, Assunto: RESPOSTA AO OFÍCIO Nº 03/2010 – CONSELHO DELIBERATIVO, assim ementado:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. RPPS.
RESPONSABILIDADE PELA COBERTURA DE INSUFICIÊNCIA
FINANCEIRA DE FUNDO PREVIDENCIÁRIO. ESTADO DE
ALAGOAS.

1. O artigo 23, § 2º, da Lei Estadual nº 7.114/2009 e o artigo 2º, § 1º, da Lei Federal nº 9.717/98 são expressos e taxativos ao atribuírem ao Estado de Alagoas a responsabilidade pelas eventuais insuficiências financeiras para o pagamento dos benefícios previdenciários vinculados ao sistema.
2. Os Poderes Legislativo e Judiciário, o Tribunal de Contas e o Ministério Público são órgãos do Estado de Alagoas dotados de autonomia administrativa e financeira e cuja dotação orçamentária deve se destinar exclusivamente ao custeio da estrutura administrativa necessária ao cumprimento de suas respectivas atribuições institucionais, nelas não incluídas a gestão de sistema previdenciário.
3. Não há que se falar em aplicação do princípio da solidariedade, quando apenas o Estado de Alagoas é o único patrocinador do sistema previdenciário de seus servidores, cabendo a ele, e não a nenhum de seus poderes ou órgãos, inclusive o Executivo, a cobertura pelo eventual déficit do sistema, inclusive do fundo financeiro.

Diante deste quadro, sobre o enfoque material e orgânico formal, o dispositivo não está maculado pela nódoa da inconstitucionalidade, não sendo aceitável a assertiva de que o projeto malfez o art. 87, inciso I e nos incisos I e II do art. 178, da Constituição Estadual, para se afirmar que a iniciativa em análise impõe despesa não prevista no orçamento estadual, bem como não foi precedida de qualquer estudo de impacto financeiro.

2ª Dispositivos vetados com redação original: § 6º do art. 34 e art. 51

Em suas justificativas, o Chefe do Executivo vetou o § 6º do art. 34 e o art. 51. O § 6º e o art. 51 ora vetados coaduna com o texto original apresentado pelo Executivo, que padece de inconstitucionalidade desde sua origem, existindo razão quanto ao veto. Eis o teor das normas:

(...)

Art. 34. Na cessão de servidores para outro Poder ou Órgão da Administração Pública Direta ou Indireta do Estado de Alagoas, da União ou outro ente federativo, em que o pagamento da remuneração seja com ônus para o cessionário, será de sua responsabilidade:

(...)

§ 6º Sem prejuízo do término da cedência, as contribuições previstas no § 4º deste artigo deverão ser efetivamente repassadas ao RPPS/AL, sob pena de não se computar o respectivo período para fins de contagem de tempo de contribuição.

(...)

Art. 51. O segurado será aposentado, compulsoriamente, aos 70 (setenta) anos de idade.

Parágrafo único. A aposentadoria compulsória será automática e com vigência a partir do dia imediato àquele em que o servidor atingir a idade limite de permanência no exercício do cargo.

(...)

Merece serem salientadas as justificativas quanto ao art. 51:

“Por sua vez, a fixação da aposentadoria compulsória aos 70 (setenta) anos, elencada no art. 51 da proposta em análise, é incompatível com o texto da Emenda Constitucional nº 40, de 1º de setembro de 2015, a qual alterou a Constituição Estadual para que tal hipótese somente ocorresse ao implemento de 75 (setenta e cinco) anos de idade.

Embora exista impugnação judicial sobre a norma introduzida na Constituição Estadual, a mesma se encontra em pleno vigor, de modo que seria inconstitucional a redação atribuída ao aludido dispositivo. ”.

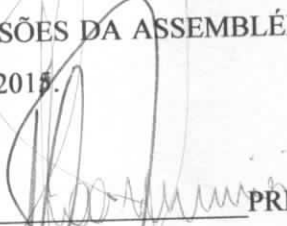
*Faço isto porque se soma as razões à derrubada ao Veto Total nº 46/2015 pelo Congresso Nacional, Mensagem nº 441, de 2015, da Presidência da República. Veto aposto pela Presidente Dilma Roussef. Matéria vetada **PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 274, DE 2015 - COMPLEMENTAR** (nº 124/2015 - Complementar, na Câmara dos Deputados) – Ementa: Dispõe sobre a aposentadoria compulsória, com proventos proporcionais, nos termos do inciso II do § 1º do art. 40 da Constituição Federal.*

Com isto a discussão em torna da matéria está superada.

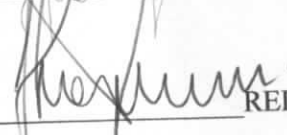
VOTO DO RELATOR:

4. Diante de tudo o quanto foi examinado e exposto, manifesto-me pela manutenção do veto parcial, pois, são convincentes, consistentes e adequados, no que se refere ao inciso VI do art. 11, § 6º do art. 34 e o art. 51, no entanto, quanto ao inciso I, alínea "c", do art. 42 e o art. 105 sou pela rejeição ao veto parcial oposto pelo Senhor Governador do Estado ao Projeto de Lei nº 173/2015, por considerar as razões do veto insubsistentes.

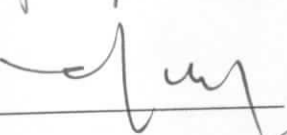
SALA DAS COMISSÕES DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA ESTADUAL,
em Maceió, 03 de maio de 2015.



PRESIDENTE



RELATOR



(Antonio Volcanes)



(Antonio F. M. M.)