



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
08ª Diretoria de Fiscalização



REQUISIÇÃO DE DOCUMENTOS CF 165/2019

À Prefeitura Municipal de Santana de Parnaíba

A/C: Exmo. Elvis Leonardo Cezar

Referente: Fiscalização - Exercício de 2019

Com a finalidade de instruir o processo eletrônico **TC-4944/989/19 - Relatório da Fiscalização de 2019**, nos termos dos artigos 25 e 26 da Lei Complementar Estadual n°. 709 de 14 de janeiro de 1993, requisitamos os seguintes documentos/informações:

- 1) Pertinente ao pagamento das contribuições patronais dos meses novembro; dezembro e 13º apresentar:**
 - a) Memória de cálculo (com toda a documentação comprobatória) e Cópia dos comprovantes de repasses da contribuição patronal à Caixa de Previdência.
 - b) Esclarecer os motivos dos abatimentos que a Prefeitura fez nos repasses a partir de nov/2018.

Enviar documentos/ informações em formato eletrônico.

Caso algum item seja negativo, favor declarar.

Prazo para resposta: 14/10/2019

Endereço para contato: Rua Venceslau Brás, n° 183 - 3º andar - 8ª Diretoria de Fiscalização - Centro - São Paulo/SP CEP 01016-000 / Telefone: (11) 3292-3350.

Estamos à disposição para quaisquer esclarecimentos que se fizerem necessários.

DF-8.4, 04 de outubro de 2019.

Claudia Bastos Formigone
Agente da Fiscalização



Ofício n.º 324 /19 - SMA

Santana de Parnaíba, 11 de outubro de 2019.

Prezada Senhora,

Em atenção à requisição de documentos nº 165/2019, referente ao processo TC-4944/989/19, informamos o que segue:

1 –

a) Segue anexo o resumo para empenho referente aos pagamentos das contribuições patronais dos meses de novembro, dezembro e 13º salário de 2019. Informamos que os comprovantes dos repasses ficam arquivados junto à contabilidade.

b) Com relação aos abatimentos que a prefeitura fez nos repasses de novembro, dezembro, 13º salário de 2018, janeiro e fevereiro de 2019, informamos que os mesmos se deram por conta da aplicação dos artigos 92, parágrafo 2º, artigo 96, parágrafo 1º, artigo 100 e 102 da lei complementar nº 034/2011, onde se dispõe que caberia a Caixa de Previdência dos Servidores Públicos de Santana de Parnaíba o custeio do auxílio doença e o acidente de trabalho, após 15 dias, a licença gestante por 120 (cento e vinte) dias e o salário, conforme disposto:

Art. 92. Será concedida ao servidor licença para tratamento de saúde, a pedido ou de ofício, com base em perícia médica realizada pela unidade de medicina e segurança do trabalho da Prefeitura do Município de Santana de Parnaíba, sem prejuízo da remuneração a que fizer jus.

§ 2º Caso o período de licença exceda a 15 (quinze) dias e o servidor seja ocupante de cargo de provimento efetivo, receberá auxílio doença, que corresponderá a 91% (noventa e um por cento) do salário de benefício do servidor, custeado pela Caixa de Previdência dos Servidores Públicos de Santana de Parnaíba.



Art. 96. Será concedida licença à servidora gestante, por 120 (cento e vinte) dias consecutivos, sem prejuízo de sua remuneração.

§ 1º A licença será custeada pela Caixa de Previdência dos Servidores Públicos de Santana de Parnaíba, caso a gestante seja servidora ocupante de cargo de provimento efetivo.

Art. 100. Será licenciado o servidor acidentado no exercício do trabalho.

§ 1º Ao servidor ocupante de cargo de provimento efetivo que, por motivo de acidente de trabalho, tiver que se afastar por período superior a 15 (quinze) dias, será concedido Auxílio Acidente, o qual corresponderá a 91% (noventa e um por cento) do salário de benefício.

§ 2º O salário de benefício do servidor corresponderá a 80% (oitenta por cento) da média da remuneração do cargo efetivo nos 12 (doze) meses anteriores ao afastamento.

§ 3º Ao servidor exclusivamente ocupante de cargo em comissão, a licença por acidente de trabalho será concedida nos termos da legislação que regula o regime geral de previdência social, que custeará a remuneração do servidor.

Art. 102. O servidor que sofrer acidente de trabalho que necessite de acompanhamento especializado, poderá ser tratado em instituição privada, à conta de recursos públicos da Caixa de Previdência dos Servidores Públicos Municipais de Santana de Parnaíba.

No entanto, após a aplicação dos referidos artigos e do abatimento nas guias de repasse dos valores pagos aos servidores públicos municipais, no que diz respeito aos benefícios de auxílio doença, salário maternidade, salário família e auxílio acidente de trabalho, a Caixa de Previdência dos Servidores Públicos Municipais de Santana de Parnaíba, solicitou um parecer jurídico, alegando em síntese, que conforme dispõe a lei ordinária nº 2370/2002 a mesma não teria fonte de custeio para tais benefícios.



Em 07 de fevereiro de 2019, a procuradoria municipal emitiu **parecer jurídico nº 111/2019**, determinando a secretaria de administração que desconsiderasse os artigos 92, § 2º, 96, § 1º e 100, § 1º da lei complementar nº 034/2011 e o efetuasse o imediato repasse dos valores retidos indevidamente.

Em 25 de Fevereiro de 2019, por meio do memorando nº 185/2019 – DP/SMA, a secretaria de administração informou a secretaria de finanças sobre o parecer jurídico nº 111/2019 e solicitou a mesma que efetuasse o repasse de R\$ 1.656.252,99 (um milhão, seiscentos e cinquenta e seis mil, duzentos e cinquenta e dois reais e noventa e nove centavos), devidamente corrigidos, valor este referente aos meses de novembro, dezembro, 13º salário de 2018, janeiro e fevereiro de 2019.

Informamos também que a partir de março de 2019, os repasses foram regularizados, passando a municipalidade a custear tais benefícios.

Seguem anexos:

- Memorando nº 185/2019 – DP/SMA;
- Parecer Jurídico – DCC nº 111/2019;

**ADRIANO DE FREITAS GONÇALVES
SECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO**

**Ao
Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
8º Diretoria de Fiscalização - DF. 8.4
Agente de Fiscalização
Sra. Cláudia Bastos Formigone**

Santana de Parnaíba, 07 de fevereiro de 2019.

PARECER JURÍDICO – DCC nº 111/2019.

Ref.: O.S. nº: 128.978/2018.

19.234/2018-2.

12.646/2019.

ASSUNTO: Pagamento pelo executivo municipal dos benefícios de auxílio doença, salário maternidade e auxílio acidente.

INTERESSADA: Caixa de Previdência e Assistência dos Servidores Municipais de Santana de Parnaíba.

Ilustríssima Senhora Secretária Municipal de Negócios Jurídicos, ***Dra. Veronica Mutti Calderaro Teixeira Koishi***

Trata a O.S. em questão de solicitação de parecer jurídico por parte da Caixa de Previdência e Assistência dos Servidores Municipais de Santana de Parnaíba, acerca do pagamento pelo executivo municipal dos benefícios de auxílio doença, salário maternidade e auxílio acidente, com o consequente desconto quando do repasse das contribuições previdenciárias (cota patronal) à autarquia municipal. Destacamos alguns trechos de referido documento:

“Conforme cópia do ofício em anexo, número 320/2011-SMA, haverá o efetivo desconto do repasse mensal das contribuições previdenciárias (folha patronal), devido ao pagamento pela administração direta dos benefícios de auxílio-doença, salário maternidade e salário família.





**PREFEITURA DE
SANTANA DE PARNAÍBA**
Estado de São Paulo

A autarquia se pronunciou contrariamente ao desconto, todavia, entende o sr. Secretário de Administração que deve dar cumprimento ao estatuto.

CONSULTO v.sa., da possibilidade de declarar ineficazes os § 2º art. 92, § 1º art. 96 e § 1º art. 100 LC 034/2011, visando já a ab-rogação, consoante os seguintes motivos”.

É o relatório. Opinamos.

I – DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

O Regime Próprio de Previdência Social – RPPS – é o regime de previdência, estabelecido no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que assegura, por lei, aos servidores titulares de cargos efetivos, pelo menos, os benefícios de aposentadoria e pensão por morte previstos no art. 40 da Constituição Federal.

De acordo com o “caput” do artigo 40 da constituição, aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado o 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.

Já no que diz respeito à unidade gestora do RPPS, leciona FREDERICO AMADO¹: “Entende-se por unidade gestora a entidade ou órgão integrante da estrutura da Administração Pública de cada ente federativo, que tenha por finalidade a administração, o gerenciamento e a operacionalização do RPPS, incluindo a arrecadação e gestão de recursos e fundos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios, facultada aos entes federativos a constituição de fundos integrados de bens, direitos e ativos com finalidade previdenciária”.

¹ AMADO, Frederico. *Curso de Direito e Processo do Previdenciário*. 9. ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017. Pg. 1544.

2



**PREFEITURA DE
SANTANA DE PARNAÍBA**
Estado do São Paulo

Assim, os chamados Regimes Próprios de Previdência Social devem garantir ao menos **os benefícios da aposentadoria e da pensão por morte.**

II – DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

De efeito, em termos de RPPS, a competência legislativa é concorrente, competindo a União editar normas gerais, cabendo aos demais entes políticos instituir os seus respectivos regimes de previdência para os servidores públicos efetivos e militares

O cerne da discussão gira em torno da aplicabilidade pelo Município dos arts. 92, § 2º, 96, § 1º e 100, § 1º da Lei Complementar nº 034/2011 (Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Santana de Parnaíba), a seguir descritos:

Art. 92 Será concedida ao servidor licença para tratamento de saúde, a pedido ou de ofício, com base em perícia médica realizada pela unidade de medicina e segurança do trabalho da Prefeitura do Município de Santana de Parnaíba, sem prejuízo da remuneração a que fizer jus.

§ 2º Caso o período de licença exceda a 15 (quinze) dias e o servidor seja ocupante de cargo de provimento efetivo, receberá auxílio doença, que corresponderá a 91% (noventa e um por cento) do salário de benefício do servidor, custeado pela Caixa de Previdência dos Servidores Públicos de Santana de Parnaíba.

Art. 96 Será concedida licença à servidora gestante, por 120 (cento e vinte) dias consecutivos, sem prejuízo de sua remuneração. (Vide Lei nº 3309/2013)

3



**PREFEITURA DE
SANTANA DE PARNAÍBA**

Estado do São Paulo

§ 1º A licença será custeada pela Caixa de Previdência dos Servidores Públicos de Santana de Parnaíba, caso a gestante seja servidora ocupante de cargo de provimento efetivo.

*Art. 100 Será licenciado o servidor **acidentado no exercício do trabalho**.*

*§ 1º Ao servidor ocupante de cargo de provimento efetivo que, por motivo de acidente de trabalho, tiver que se **afastar por período superior a 15 (quinze) dias, será concedido Auxílio Acidente**, o qual corresponderá a 91% (noventa e um por cento) do salário de benefício.*

Porém, **entende a autarquia municipal** que a aplicação de mencionados dispositivos afronta o conteúdo do art. 122 do mesmo diploma legal, "*in verbis*":

Art. 122 Ao servidor efetivo e seus dependentes, ficam assegurados os benefícios do sistema de Previdência dos Servidores Públicos de Santana de Parnaíba, conforme lei vigente.

§ 1º O servidor exclusivamente ocupante de cargo em comissão não terá direito aos benefícios do plano de previdência municipal.

§ 2º Todos os servidores não cobertos pelo regime próprio de previdência social serão, obrigatoriamente, segurados do Regime Geral de Previdência Social.

A **autarquia** informa que a "*legislação vigente*", a que se refere o "caput" do art. 122, é a **Lei 2370/02**, não podendo o estatuto dos servidores criar novos benefícios previdenciários (não previsto neste último diploma) sem a respectiva fonte de custeio.

4



**PREFEITURA DE
SANTANA DE PARNAÍBA**

Estado do São Paulo

A Lei Municipal nº 2370, de 1º de julho de 2002, que dispõe a respeito do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores municipais de Santana de Parnaíba, garante respectivamente nos arts. 13 e 17 como benefícios sociais, apenas os benefícios de aposentadoria e de pensão por morte:

Art. 13 O segurado de que trata esta Lei será aposentado:

I - Por invalidez permanente, sendo os proventos integrais ao tempo de contribuição quando decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificada em lei, e proporcionais nos demais casos;

II - Compulsória, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição;

III - Voluntária, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições:

....

Art. 17 A pensão por morte será devida ao conjunto de dependentes do segurado ativo ou inativo que vier a falecer, assim considerados os seguintes:.

Informa, ainda, em seu art. 15, § 4º, que o encargo referente ao pagamento da licença para tratamento de saúde será de responsabilidade do Tesouro Municipal. Segue redação do dispositivo legal:



**PREFEITURA DE
SANTANA DE PARNAÍBA**

Estado de São Paulo

Art. 15 A aposentadoria voluntária ou por invalidez vigorará a partir da data da publicação do respectivo ato.

§ 1º A aposentadoria por invalidez será precedida de licença para tratamento de saúde, por período não excedente a 36 (trinta e seis) meses.

§ 2º Expirado o período de licença e não estando em condições de reassumir o cargo ou de ser readaptado, o servidor será aposentado.

§ 3º O lapso compreendido entre a data de término da licença e a data de publicação do ato da aposentadoria será considerado como de prorrogação da licença.

§ 4º O ônus financeiro assim como o pagamento da licença a que se referem os parágrafos 2º e 3º deste artigo, serão de responsabilidade do Tesouro Municipal.

O art. 1º da Lei Federal nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal, disciplina a organização de referidos regimes de previdência nos exatos termos:

Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:



**PREFEITURA DE
SANTANA DE PARNAÍBA**

Estado de São Paulo

Da Portaria MPS nº 402, de 10 de dezembro de 2008, destacam-se os seguintes dispositivos legais:

Art. 2º Regime Próprio de Previdência Social - RPPS é o regime de previdência, estabelecido no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que assegura, por lei, aos servidores titulares de cargos efetivos, pelo menos, os benefícios de aposentadoria e pensão por morte previstos no art. 40 da Constituição Federal.

...

Art. 8º Ao RPPS deverá ser garantido o equilíbrio financeiro e atuarial em conformidade com a avaliação atuarial inicial e as reavaliações realizadas em cada exercício financeiro para a organização e revisão do plano de custeio e de benefícios.

...

Art. 13. São considerados recursos previdenciários as contribuições e quaisquer valores, bens, ativos e seus rendimentos vinculados ao RPPS ou ao fundo de previdência de que trata o art. 11, inclusive a totalidade dos créditos do ente instituidor, reconhecidos pelo regime de origem, relativos à compensação financeira disciplinada na Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999.

§ 1º Os recursos de que trata este artigo serão utilizados apenas para o pagamento dos benefícios previdenciários e para a Taxa de Administração do RPPS, cujos critérios encontram-se estabelecidos no art. 15. (Renumerado pela PORTARIA MPS Nº 21, DE 14/01/2014)



**PREFEITURA DE
SANTANA DE PARNAÍBA**

Estado de São Paulo

§ 2º É vedada a utilização dos recursos previdenciários para finalidades diversas daquelas referidas no § 1º deste artigo, dentre elas consideradas: (Incluído pelo PORTARIA MPS Nº 21, DE 14/01/2014)

I - o pagamento de benefícios que não estejam incluídos, pela legislação do ente federativo, no plano de benefícios sob a responsabilidade do RPPS; (Incluído pelo PORTARIA MPS Nº 21, DE 14/01/2014)

Por fim, de suma importância mencionarmos o conteúdo do art. 195. § 5º da Constituição Federal de 1988, a saber:

Art. 195. ...

...

§ 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

Quando o Município realiza desconto no repasse mensal da contribuição referente à cota patronal dos valores por ele pagos a título de auxílio-doença, salário maternidade e salário família, tal ato caracteriza-se como indubitável transferência de obrigação previdenciária para com relação à autarquia municipal, obrigação esta não prevista originariamente em sua lei de regência (Lei Municipal nº 2370/02). Além disso, prevê o art. 122 da LC nº 034/11 que ao servidor e seus dependentes são assegurados os benefícios do sistema de previdência dos servidores públicos de Santana de Parnaíba, **conforme lei vigente.**



**PREFEITURA DE
SANTANA DE PARNAÍBA**

Estado do São Paulo

Em matéria interpretativa, é princípio basilar de hermenêutica jurídica que a lei não contém palavras inúteis (*verba cum effectu sunt accipienda*). Assim, quando a LC nº 034/11 menciona a expressão “*conforme lei vigente*”, parece-nos que quer se referir a diploma legal diverso, e não a algum dispositivo contido nela própria.

Assim, entendemos que a legislação a que se refere o art. 122 do Estatuto é a própria Lei Municipal nº 2370/02, a qual especifica os benefícios garantidos aos segurados e dependentes dos servidores efetivos municipais, quais sejam, somente os benefícios de aposentadoria e pensão por morte.

III – DA NECESSÁRIA FONTE DE CUSTEIO PARA CRIAÇÃO, ESTENSÃO E MAJORAÇÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS (PRINCÍPIO DA CONTRAPARTIDA)

Nossa Carta Constitucional, mais especificamente em seu Título VIII, Capítulo II, que trata da seguridade social, conforme já mencionado, disciplina em seu art. 195, § 5º que “*nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total*”.

De fato, o que se busca é uma gestão responsável da seguridade social, pois a criação de prestações no âmbito da previdência, da assistência ou da saúde pressupõe a prévia existência de recursos públicos, sob pena de ser colocado em perigo todo o sistema com medidas irresponsáveis.

A norma é consagrada de forma a fortalecer a ideia de proteção do regime da Seguridade Social. Em outras palavras, ao lado do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, chama-se a atenção para o fato de que a Seguridade Social deve ser sustentável, o que impede, assim, a criação ou a majoração de novos benefícios ou serviços sem a indicação de sua fonte de financiamento.

M,



**PREFEITURA DE
SANTANA DE PARNAÍBA**

Estado de São Paulo

Como consequência de referido princípio, antes de se criar um novo benefício da seguridade social ou majorar/estender os já existentes, deverá o ato de criação apontar expressamente a fonte de custeio respectiva, através da indicação da dotação orçamentária, a fim de se manter o equilíbrio entre as despesas e as receitas públicas.

Ainda, segundo o ilustre doutrinador IVAN KERTZMAN², *“Preexistência do custeio em relação aos benefícios e serviços significa que, para ser possível a criação ou ampliação de qualquer benefício ou serviço, deve haver, anteriormente, previsão da fonte dos recursos que financiará a nova prestação.*

Um novo benefício deve ser financiado por uma nova fonte, não bastando apenas indicar recursos já existentes, sob o risco de padecer de inconstitucionalidade...”

FÁBIO ZAMBITE IBRAHIM³ afirma que *“o dispositivo vem ressaltar a importância do equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social, evitando-se a concessão ou aumento irresponsável de benefícios”*.

SIMONE BARBISAN FORTES e LEANDRO PAULSEN⁴ explicam que o princípio não só proíbe a criação de novos benefícios, como reafirmam a destinação das contribuições previdenciárias: *“O § 5º do art. 195, em verdade, se, de um lado, estabelece uma vinculação necessária entre as ações públicas de seguridade social e os seu custeio, de outro, não impede que se possa instituir ou aumentar contribuição sem benefício novo.*

(...)

² KERTZMAN, Ivan. *Curso Prático de Direito Previdenciário*. 6. ed. Niterói: Jus Podivm.Salvador. 2009. Pg. 56.

³ IBRAHIM, Fábio Zambite. *Curso de Direito Previdenciário*. 10. ed. Niterói: Impetus. 2007. Pg. 108.

⁴ FORTES, Simone Barbisan; PAULSEN, Leandro. *Direito da Seguridade Social*. Livraria do Advogado: Porto Alegre. 2004. Pg. 334.



**PREFEITURA DE
SANTANA DE PARNAÍBA**

Estado do São Paulo

O que não se pode, pois, isso sim, é aumentar o custeio sem que se guarde necessariamente a finalidade justificadora do exercício da competência tributária, qual seja, a aplicação dos recursos na seguridade social”.

Por sua vez, entende o STF que se o benefício da seguridade social for instituído pela própria Constituição, não terá aplicação o Princípio da Precedência da Fonte de Custeio:

“EMENTA: - Pensão por morte do servidor público. Aplicação do artigo 40, § 5º, da Constituição Federal. 2. Esta corte já firmou entendimento segundo o qual esse dispositivo, que é auto-aplicável, determina a fixação da pensão por morte do servidor público no valor correspondente à totalidade dos vencimentos ou proventos que ele percebia. Precedentes.

3. Inexigibilidade, por outro lado, da observância do artigo 195, § 5º, da constituição Federal, quando o benefício é criado diretamente pela Constituição. 4. Recurso extraordinário conhecido e provido” (RE 220.742, de 03.03.1998).

Verifica-se da análise do art. 40 e parágrafos do texto constitucional, que disciplina o Regime Próprio de Previdência Social, que este faz menção tão somente aos benefícios de aposentadoria e de pensão. Com isso, para se criar, majorar ou estender benefícios outros, afora aqueles previstos pela norma constitucional (aposentadoria e pensão), necessário a estrita observância do princípio em comento.

Destacamos, ainda, o conteúdo do art. 16, da Lei Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal, no tocante à criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa. Segue dispositivo legal:



**PREFEITURA DE
SANTANA DE PARNAÍBA**

Estado do São Paulo

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.



**PREFEITURA DE
SANTANA DE PARNAÍBA**
Estado de São Paulo

§ 4o As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3o do art. 182 da Constituição."

IV – DA PRESERVAÇÃO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL

A Emenda Constitucional n.º 20/1998 determinou que todos os regimes de previdência em vigência no Brasil – tanto o RGPS quanto os RPPS, devem ser regidos pelos princípios do equilíbrio financeiro e equilíbrio atuarial:

"Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo".

Conforme ensinamentos de FREDERICO AMADO⁵, "Considera-se equilíbrio financeiro a garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro, ao passo que equilíbrio atuarial a garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo, devendo os RPPS passar por avaliações e reavaliações atuariais com o objetivo de dimensionar os compromissos do Plano de Benefícios e estabelecer o Plano de Custeio para observância do equilíbrio financeiro e atuarial".



**PREFEITURA DE
SANTANA DE PARNAÍBA**
Estado de São Paulo

Em resumo, o equilíbrio financeiro é a garantia de que as despesas de um exercício serão plenamente financiadas com as receitas deste mesmo exercício. É um patamar necessário para o RPPS atingir, garantindo que não ocorrerão déficits no curto prazo. Já o equilíbrio atuarial é a garantia de que as receitas previdenciárias cobrirão as despesas previdenciárias, porém no longo prazo.

Ferramenta de extrema importância, o cálculo atuarial é o resultado, obtido através de técnicas estatísticas e conceitos econômico-financeiros, que demonstra se o instituto está tendo superávit ou déficit financeiro. Aponta, também, qual deve ser o valor das contribuições pelos contribuintes no presente para cobrir as despesas pagas aos segurados no presente e no futuro e para financiar os gastos administrativos do próprio Regime Próprio.

Logo, perante a Constituição Federal, os Regimes Próprios devem buscar o equilíbrio financeiro e atuarial, o que entendemos restaria violado caso a obrigação de pagamento de benefícios não previstos na Lei Municipal nº 2370/02 fosse repassada para a autarquia municipal como se pretende.

V – DA ANTINOMIA NORMATIVA – LEI COMPLEMENTAR Nº 034/2011 X LEI MUNICIPAL Nº 2370/2002

Segundo conceito fornecido por FLAVIO TARTUCE⁶, “*A antinomia é a presença de duas normas conflitantes, válidas e emanadas de autoridade competente, sem que se possa dizer qual delas merecerá aplicação em determinado caso concreto (lacunas de colisão)*”.

Como meio de solucionar esses conflitos, Norberto Bobbio criou em sua *Teoria do ordenamento jurídico*, os chamados *metacritérios clássicos*, a saber:

⁵ AMADO, Frederico. *Curso de Direito e Processo do Previdenciário*. 9. ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017. Pg. 1541.

⁶ TARTUCE, Flávio. *Manual de Direito Civil: volume único*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011. Pg. 36.



**PREFEITURA DE
SANTANA DE PARNAÍBA**
Estado de São Paulo

- a) *Critério cronológico*: norma posterior prevalece sobre norma anterior;
- b) *Critério da especialidade*: norma especial prevalece sobre norma geral;
- c) *Critério hierárquico*: norma superior prevalece sobre norma inferior.

As antinomias quanto aos critérios envolvidos, classificam-se da seguinte forma:

- *Antinomia de 1º grau*: conflito de normas que envolve apenas um dos critérios acima expostos.
- *Antinomia de 2º grau*: choque de normas válidas que envolve dois dos critérios analisados.

Quanto à possibilidade ou não de solução dos conflitos utilizando-se os metacritérios já vistos, tem-se:

- *Antinomia aparente*: situação que pode ser resolvida de acordo com os metacritérios ante expostos.
- *Antinomia real*: situação que não pode ser resolvida de acordo com os metacritérios expostos.

Assim, de acordo com FLÁVIO TARTUCE⁷, podem ser visualizadas as seguintes situações:

1) No caso de conflito entre norma posterior e norma anterior, valerá a primeira, pelo critério cronológico, caso de antinomia de primeiro grau aparente.

⁷ TARTUCE, Flávio. *Manual de Direito Civil: volume único*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011. Pg. 37/38.



**PREFEITURA DE
SANTANA DE PARNAÍBA**
Estado do São Paulo

2) *Norma especial deverá prevalecer sobre norma geral, emergencial, que é o critério da especialidade, outra situação de antinomia de primeiro grau aparente.*

3) *Havendo conflito entre norma superior e norma inferior, prevalecerá a primeira, pelo critério hierárquico, também situação de antinomia de primeiro grau aparente.*

Afirma ainda o renomado autor que: "Em um primeiro caso de antinomia de segundo grau aparente, quando se tem um conflito de norma especial anterior e outra geral posterior, prevalecerá o critério da especialidade, prevalecendo a primeira norma".⁸

Nos filiamos ao entendimento do renomado autor, entendendo ser esta a solução a ser aplicada ao caso em análise, já que a **Lei Municipal nº 2370/02 trata-se de legislação especial disciplinadora do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores do Município de Santana de Parnaíba**, já a **LC nº 034/11 é norma geral que disciplina o Regime Jurídico Único dos servidores municipais**, não podendo esta última prevalecer sobre a primeira no tocante ao aspecto dos benefícios previdenciários.

Por outro lado, a Lei nº 2370/02 tramitou sob o rito de lei ordinária, já a LC 034/11, trata-se de lei complementar. Antecipando-se a eventual surgimento de dúvidas quanto à existência de hierarquia entre lei complementar e lei ordinária, teceremos breves comentários como segue.

Em um primeiro momento, deve-se entender o que é hierarquia para o direito. Para o direito, a hierarquia de uma norma é a subordinação desta a uma fonte geradora superior. Então, haverá hierarquia entre duas normas jurídicas quando uma delas tiver sua origem e seu fundamento de existência na norma julgada hierarquicamente superior.

No que diz respeito à existência ou não de hierarquia entre a lei complementar e a lei ordinária, a doutrina é divergente.

⁸ Ibidem., p. 38.



**PREFEITURA DE
SANTANA DE PARNAÍBA**
Estado de São Paulo

Em uma primeira corrente estão doutrinadores que argumentam a existência de hierarquia entre a lei complementar e a lei ordinária, destacando-se: Wilson Acciolim, Manoel Gonçalves, Geraldo Ataliba, Haroldo Valadão, Pontes de Miranda e Alexandre de Moraes.

Representam o pensamento, da segunda corrente, contrário ao argumento que existe hierarquia entre lei complementar e lei ordinária, os seguintes doutrinadores: Celso Spitzcovsky, Celso Bastos, Michel Temer, Leda Pereira Mota e Pedro Lenza.

Já Geraldo Ataliba asseverava que a lei complementar poderia disciplinar matéria própria das leis ordinárias, mas não gozaria de qualquer superioridade. Afirma que, fora do setor delimitado pela constituição, a lei complementar seria tratada como lei ordinária, inclusive podendo ser revogada ou alterada por esta.

Entende-se que para se estabelecer gradação hierárquica entre modalidades de instrumento legal, faz-se imprescindível a inserção, na universalidade de preceitos da norma proeminente, das diretrizes que conferem validade à espécie normativa subjugada.

Se a hierarquia é assim entendida, cabe-nos concluir que a lei ordinária não é subordinada à lei complementar, pois, a lei ordinária não tem seu fundamento de validade em nenhuma lei complementar, mas diretamente na constituição.

Se não fosse assim, a lei ordinária seria uma espécie inferior que teria seus limites traçados pela norma superior.

Ambas, lei complementar e lei ordinária são espécies normativas, cujos contornos são ditados na Constituição, sendo que, não se insere no conteúdo, de nenhuma das mesmas, o fundamento de validade da outra.

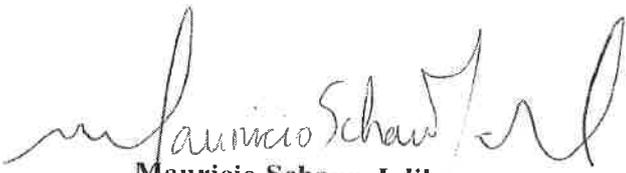
Assim, o que há, na verdade é a diversidade dos campos de atuação, nos quais o constituinte originário só quis dar maior valor a certas matérias, consideradas por ele mais relevantes na época, exigindo uma aprovação mais significativa.


17

Portanto, tendo em vista todo o exposto até então, **OPINAMOS:**

- i) pela inaplicabilidade dos arts. 92, § 2º, 96, § 1º e 100, § 1º da Lei Complementar nº 034/2011 (Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Santana de Parnaíba);
- ii) pela irregularidade dos descontos efetuados quando do repasse da cota patronal à Autarquia Municipal, devendo tais repasses ser efetuados em sua integralidade;
- iii) pelo pagamento da diferença concernente aos valores não repassados à autarquia, tudo isto com o objetivo de evitar irregularidades junto aos órgãos fiscalizadores.

É este o nosso parecer jurídico que submetemos ao elevado crivo de Vossa Senhoria, sub censura.


Mauricio Schaun Jalil
Procurador Municipal


Herbert de Aquino Vieira
Assistente Técnico Jurídico

RATIFICO O PARECER JURÍDICO – DCC Nº 111/2019, O QUAL ACOLHO EM SEU INTEIRO TEOR, ENCAMINHANDO PARA CONHECIMENTO E PROVIDÊNCIAS CABÍVEIS.


Benedito Abel de Jesus
Diretor do Departamento Consultivo-Contencioso



MEMORANDO n.º 185/2019 – DP/SMA

Santana de Parnaíba, 25 de Fevereiro de 2019.

A
Secretaria Municipal de Finanças
A/C Sr. Vaumil Antônio Pontes

Ref.: Repasse de valores para Caixa de Previdência

Prezado Senhor,

Considerando as divergências encontradas entre a **Lei Ordinária nº 2370/2002**, que trata sobre Caixa de Previdência e Assistência dos Servidores Municipais de Santana de Parnaíba e a **Lei Complementar nº 034/2011**, que trata sobre o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos do Município de Santana de Parnaíba e traz em seus artigos:

Art. 92. Será concedida ao servidor licença para tratamento de saúde, a pedido ou de ofício, com base em perícia médica realizada pela unidade de medicina e segurança do trabalho da Prefeitura do Município de Santana de Parnaíba, sem prejuízo da remuneração a que fizer jus.

§ 2º Caso o período de licença exceda a 15 (quinze) dias e o servidor seja ocupante de cargo de provimento efetivo, receberá auxílio doença, que corresponderá a 91% (noventa e um por cento) do salário de benefício do servidor, **custeado pela Caixa de Previdência dos Servidores Públicos de Santana de Parnaíba.**

Art. 96. Será concedida licença à servidora gestante, por 120 (cento e vinte) dias consecutivos, sem prejuízo de sua remuneração.

Handwritten signature and date: 25/02/19



§ 1º A licença será custeada pela Caixa de Previdência dos Servidores Públicos de Santana de Parnaíba, caso a gestante seja servidora ocupante de cargo de provimento efetivo.

Art. 102. O servidor que sofrer acidente de trabalho que necessite de acompanhamento especializado, poderá ser tratado em instituição privada, à conta de recursos públicos da Caixa de Previdência dos Servidores Públicos Municipais de Santana de Parnaíba.

Considerando que, até então, estes benefícios são pagos pela Municipalidade e desde Novembro de 2018 esta Secretaria vem retendo os referidos valores e efetuando os descontos junto à guia de repasses da Caixa de Previdência e Assistência dos Servidores Municipais de Santana de Parnaíba;

Considerando que a Caixa de Previdência solicitou por meio do Ofício nº 458/2018 a suspensão dos referidos descontos alegando não ter base de custeio para efetuar tais pagamentos e por entender que a Lei complementar nº 34/2011 não se sobrepõe a Lei Ordinária nº 2.370/2002;

Considerando que é obrigação desta Municipalidade a assistência pecuniária aos servidores públicos municipais durante seu afastamento;

Considerando que na data de 01/02/2018 a Caixa de Previdência Municipal apresentou relatório DIPR, que apresenta possíveis irregularidades deste Município junto ao Ministério da Previdência Social – MPS;

Considerando que esta Municipalidade preza pelos pagamentos em dia de suas obrigações;

Considerando que foi emitido o Parecer Jurídico DCC nº 111/2019, Oss 128.978/201/, 19.234/2018-2 e 12.646/2019, solicitado pela Caixa de Previdência e Assistência dos Servidores Municipais de Santana de Parnaíba, solucionando em definitivo esta questão e determinando a esta secretaria que desconsidere os artigos 92, 96 e 100 dispostos na Lei Complementar nº 34/2011, efetue os repasses em sua integralidade, sem que haja os referidos descontos e determina o pagamento dos valores descontados anteriormente.

E também para que não tenhamos nenhum apontamento junto aos órgãos fiscalizadores, mesmo entendendo que a Lei Complementar nº 034/2011 se sobrepõe a Lei ordinária nº 2370/2002 e estabelece com clareza as obrigações inerentes a Caixa de Previdência:



Diante do exposto, solicitamos a Vossa Senhoria, que efetue o pagamento de **R\$ 1.656.252,99 (Hum milhão, seiscentos e cinquenta e seis mil, duzentos e cinquenta e dois reais e noventa e nove centavos)**, referentes aos meses de Novembro, Dezembro, Décimo terceiro de 2018 e Janeiro e Fevereiro de 2019, devidamente corrigidos, para a Caixa de Previdência e Assistência dos Servidores Municipais de Santana de Parnaíba.

Segue anexo o detalhamento dos descontos e o mês de referência para efeito de cálculo de juros e multa.

Informamos que a partir de então, estaremos custeando, na sua integridade, os benefícios previdenciários não custeados pela Caixa de Previdência e Assistência dos Servidores Municipais de Santana de Parnaíba e suspenderemos tais descontos.

Atenciosamente,

ADRIANO DE FREITAS GONÇALVES
Secretário Municipal de Administração



ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL - 2019

CÓD. DESCRIÇÃO	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	13º	TOTAL
42 SALARIO FAMI	7.542,76	13.869,22	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	21.411,98
100 ACIDENTE TRA	9.823,07	6.020,74	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	15.843,81
102 LICENÇA MEDI	138.616,40	127.631,43	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	266.247,83
104 SALARIO MATE	138.976,48	152.117,32	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	291.093,80
237 LICENÇA ART 9	963,07	3.191,70	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4.154,77
TOTAL DE DESCONTOS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
LÍQUIDO	295.921,78	302.830,41	0,00	598.752,19										

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CLAUDIA BASTOS FORMIGONE; GUILHERME DE ALMEIDA VERGANI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-5L Y1-FV6U-76EE-6ZJ7



MUNICIPIO DE SANTANA DE PARNAIBA

Usuário: ADRIANAS
Data: 25/02/2019 13:22
(Página: *****) 1/1)

Evolução das Despesas e Receitas

Sistema CEFAM

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CLAUDIA BASTOS FORMIGONE; GUILHERME DE ALMEIDA VERGANI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.ice.sp.gov.br> - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-5L Y1-FV6U-76EE-6ZJ7

CÓD.	DESCRIÇÃO	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	13º	TOTAL
42	SALARIO FAMI	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	14.148,04	13.189,85	0,00	27.337,89
97	ACIDENTE DE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	27.360,21	27.360,21
98	SALARIO MATE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	402,14	0,00	134.227,99	134.630,13
99	LICENÇA MEDI	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	722,58	946,95	201.804,93	203.474,46
100	ACIDENTE TRA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	18.035,47	13.809,67	0,00	31.845,14
102	LICENÇA MEDI	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	175.776,32	158.847,01	0,00	334.623,33
104	SALARIO MATE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	155.192,77	143.036,87	0,00	298.229,64
TOTAL DE DESCONTOS		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
LÍQUIDO		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	364.277,32	329.830,35	363.393,13	1.057.500,80