



COMISSÃO DE AVALIAÇÃO E ESTUDOS PREVIDENCIÁRIOS

PLM 621/16 – RELATÓRIO PRELIMINAR

1. BREVE HISTÓRICO

A Comissão de Avaliação e Estudos Previdenciários - CAEP foi criada pela Portaria 350, de 14.06.17, alterada pela Portaria 112, de 09.03.18, com a finalidade de acompanhar as discussões e normatizações sobre a questão previdenciária, inclusive no que concerne às alterações que vierem a ser introduzidas pela PEC 287/16 e pelo Projeto de Lei Municipal 621/16.

O novo texto referente ao PL 621/2016 foi encaminhado pelo Chefe do Executivo em **19.12.17** à Câmara Municipal, o qual dispõe sobre a *reorganização e capitalização do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e a instituição de medidas voltadas ao equilíbrio financeiro e atuarial do regime e a definição de formas do respectivo financiamento; a criação do Regime de Previdência Complementar – RPC, fixando o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo RPPS, autoriza a criação de Entidade Fechada de Previdência Complementar, a reestruturação do Instituto de Previdência Municipal de São Paulo – IPREM, a criação do Quadro dos Profissionais de Gestão Previdenciária – QPGP, a extinção de cargos e dá outras providências.*

Aos **14.03.18**, foi publicado no Diário Oficial da Cidade de São Paulo o Parecer da Comissão de Constituição e Justiça e Legislação Participativa sobre o Projeto de Lei 621/16, juntamente com um substitutivo que foi aprovado na mesma data pela referida comissão.

Em **19.03.18**, o PL ainda aguardava análise pelas seguintes Comissões:

- Comissão de Administração Pública (ADM);
- Comissão de Saúde, Promoção Social, Trabalho e Mulher (SAÚDE);
- Comissão de Finanças e Orçamento (FIN).

Assim, diante da rapidez com que o novo texto proposto pelo Executivo passou a tramitar na Câmara Municipal, a CAEP apresenta em caráter preliminar o presente relatório, ainda não podendo se posicionar quanto aos aspectos técnicos da modelagem atuarial que subsidiou o PL 621/16. Por conseguinte, as considerações apresentadas neste relatório são de caráter jurídico ou decorrentes de auditorias realizadas anteriormente.

2. INTRODUÇÃO

Preliminarmente ao enfrentamento dos aspectos do PL, indicamos os dispositivos constitucionais que cuidam da matéria, a legislação federal que dispõe sobre as regras gerais, bem como a lei municipal que instituiu o Regime Próprio de Previdência Social dos servidores do Município de São Paulo.

A Constituição Federal assegura em seu artigo 40, 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.

Os §§ 14, 15 e 16 do artigo 40 da CF dispõem sobre a instituição do regime de previdência complementar para os servidores públicos.

O artigo 24, XII, § 1º da CF prevê a competência da União para estabelecer normas gerais sobre previdência social.

Ao município compete legislar sobre o Regime Próprio de Previdência Social no âmbito local, conforme artigo 30 da CF.

A Lei Federal nº 9.717/98 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.

A Lei Federal nº 10.887/04 dispõe sobre a aplicação das disposições da EC 41/03.

No âmbito do Município de São Paulo o Regime Próprio de Previdência Social foi instituído pela Lei nº 13.973/05, que fixou a contribuição social dos servidores



municipais em 11% (onze por cento) incidente sobre a totalidade dos vencimentos do servidor, consoante artigo 1º da referida Lei.

Observe-se que o substitutivo do PL 621/16, publicado no DOC de 14.03.18, trouxe várias alterações ao texto enviado pelo Executivo no dia 19.12.17.

3. DEFICIT ATUARIAL DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS)

O Tribunal de Contas do Município de São Paulo já apontou, em diversos relatórios de auditoria, que o Regime Próprio de Previdência Social do Município possui um deficit atuarial.

Contudo, há que se destacar que os mencionados relatórios não foram elaborados com a finalidade de justificar eventual revisão da alíquota ou propositura de qualquer alternativa para o equacionamento do deficit.

O Relatório Anual de Fiscalização do Poder Executivo referente ao exercício de 2016, apreciado pelo Plenário desta Corte em 28.06.17, apresentou esse tema e dele destacamos:

A situação de dependência financeira do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do Município de São Paulo vem se agravando: a insuficiência financeira passou de R\$ 1,5 bilhão em 2012 para **R\$ 3,8 bilhões em 2016**, um aumento de 153% em termos nominais ou 96% em termos reais.

(...)

Os deficits previdenciários correspondem a insuficiências projetadas ou imediatas para o pagamento de benefícios previdenciários. Os deficits podem ser atuariais, quando representam valores necessários ao equilíbrio financeiro futuro do regime, ou financeiros, quando correspondem a insuficiências financeiras presentes para o pagamento dos benefícios previdenciários de cada mês.

O Instituto de Previdência Municipal (Iprem) reconheceu, no Balanço Patrimonial de 2015, um passivo atuarial da ordem de R\$ 89,2 bilhões, o que indica que não

há recursos suficientes para pagar todos os benefícios previdenciários atuais e futuros, levando em consideração os próximos 75 anos, trazidos a valor presente a uma taxa de desconto de 6% ao ano.

Conforme apontado em relatório de Auditoria Extraplano desta Corte de Contas, realizada em maio de 2016, havia significativas ressalvas no valor de R\$ 89,2 bilhões. O Ipem contratou empresa especializada de consultoria atuarial para efetuar novo cálculo, culminando na atualização do valor do passivo atuarial, em dezembro de 2016, para um deficit do RPPS da ordem de R\$ 113,8 bilhões, valor mais próximo da realidade do Município.

Trata-se de um passivo a descoberto, o maior passivo do Município, quatro vezes maior do que a dívida com a União.

(...)

No entanto, como o deficit projetado para os próximos 75 anos mostra um crescente descompasso entre receitas e despesas, onerando o Tesouro Municipal com os repasses a título de insuficiência financeira do RPPS, é necessário maior celeridade na apresentação de estudos e alternativas para o equacionamento do deficit, chamando os maiores interessados – os servidores públicos efetivos ativos e inativos – tanto para esclarecer como para propor sugestões para o enfretamento da situação, pois corre-se o risco dos servidores terem direito à aposentadoria e/ou pensão, mas o Município não ter recursos financeiros para honrar os pagamentos.

(...)

O deficit do RPPS representa o total de recursos necessários ao pagamento dos compromissos dos planos de benefícios, calculados atuarialmente, em determinada data, a valor presente.

Sob o prisma da despesa, a existência de deficit financeiro e atuarial no RPPS municipal indica que não há recursos suficientes para pagar todos os benefícios



previdenciários atuais e futuros, levando em consideração os próximos 75 anos, trazidos a valor presente.

Sob o prisma da receita, esse passivo atuarial representa o valor presente do somatório das transferências financeiras futuras esperadas que o Município de São Paulo realizará para a função Previdência nos próximos 75 anos, nos termos do art. 5º, parágrafo único, da Lei Municipal nº 13.973/05, uma vez que o Município é responsável pela cobertura das insuficiências financeiras do RPPS.

As causas do deficit atuarial são variadas:

- serviço passado (período não contributivo do regime): até a publicação da Lei Municipal nº 13.973/2005, os servidores contribuíam com apenas 5% para custeio das pensões de seus beneficiários, enquanto as aposentadorias eram integralmente custeadas pelo Tesouro Municipal;
- cenário demográfico (aumento da expectativa de vida e envelhecimento populacional);
- recursos com utilização diversa da previdenciária (por exemplo: concessão de empréstimos aos servidores para aquisição de imóvel);
- servidores se aposentavam por tempo de serviço e não por tempo de contribuição;
- ausência até 1998 de idade mínima para concessão de aposentadoria (55 anos para mulher e 60 anos para homem);
- descentralização da concessão das aposentadorias, o que resulta em falta de uniformidade no cálculo dos benefícios;
- 24 mil processos de aposentadorias represados na PMSP por falta de clareza da legislação sobre a forma de cálculo dos proventos, principalmente em relação às gratificações;
- atraso e possibilidade de prescrição na compensação previdenciária (COMPREV) entre os regimes de Previdência Social.

Com base no citado relatório, o Plenário do TCM determinou ao Executivo “elaborar plano de amortização para solver o deficit do RPPS”.¹

¹ <https://portal.tcm.sp.gov.br/Publicacoes/index/38>.

Destaque-se, ainda, que não consta a existência de estudo visando atribuir valores às causas do deficit. Esse pode ser um dado importante para a sociedade discutir a forma mais justa para o equacionamento do deficit.

Em que pese a existência de um deficit atuarial no RPPS do município de São Paulo, o PL apresentado contém diversas falhas, especialmente quanto ao plano de equacionamento do deficit, as quais serão analisadas a seguir.

4. ANÁLISE DO SUBSTITUTIVO DA CCJ

4.1 Aumento da contribuição previdenciária de 11% para 14%

4.1.1 Obrigatoriedade de Fundamentação por meio de estudos atuariais

Atualmente, a contribuição dos servidores municipais vinculados ao RPPS, conforme estabelecido pela **Lei nº 13.973/05**, é de 11% incidentes sobre a totalidade da base de contribuição.

Os aposentados e pensionistas contribuem com 11%, incidentes sobre o valor da parcela dos proventos de aposentadorias e pensões que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social (art. 2º da Lei nº 13.973/05) ou que supere o dobro do limite máximo estabelecido para o RGPS, quando portadores de doenças previstas em lei.

A elevação da alíquota proposta no PL pressupõe a realização de cálculo atuarial que fundamente e demonstre a situação atual do deficit previdenciário e outro que demonstre como a elevação da alíquota, com o conseqüente incremento de receita, irá contribuir para o equacionamento do deficit. Trata-se de condição básica e preliminar para análise da validade da pretensa elevação.

Ocorre que esses dados não constaram da justificativa do Projeto de Lei, o que é indispensável para a fundamentação para o aumento de alíquota previdenciária, como se demonstrará a seguir.



A questão da elevação da alíquota da contribuição previdenciária dos servidores públicos está sob análise do Supremo Tribunal Federal, no RE 875.958 – Goiás, submetido ao regime de repercussão geral, com a seguinte ementa:

DIREITO TRIBUTÁRIO E DIREITO PREVIDENCIÁRIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI ESTADUAL QUE ELEVA A ALÍQUOTA DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DOS SERVIDORES. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRESENÇA DE REPERCUSSÃO GERAL.

1. Constitui questão constitucional saber quais são as balizas impostas pela Constituição de 1988 a leis que elevam as alíquotas das contribuições previdenciárias incidentes sobre servidores públicos, especialmente à luz do caráter contributivo do regime previdenciário e dos princípios do equilíbrio financeiro e atuarial, da vedação ao confisco e da razoabilidade.
2. Repercussão geral reconhecida.

O Recurso Extraordinário pretende a reforma do acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, confirmado em sede de embargos de declaração, que julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade – Lei Complementar Estadual nº 100/12, com a seguinte ementa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 100/2012. MAJORAÇÃO DA ALÍQUOTA DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO ESTADO DE GOIÁS. AUSÊNCIA DO ESTUDO ATUARIAL. JUSTIFICATIVA NA REDUÇÃO DO DEFICIT PREVIDENCIÁRIO. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE, DA VEDAÇÃO DA UTILIZAÇÃO DE TRIBUTOS PARA EFEITO DE CONFISCO. (ARTS. 92 E 102, IV, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL) E DA CORRELAÇÃO. LEI DECLARADA INCONSTITUCIONAL. MODULAÇÃO DOS EFEITOS. *EX NUNC*.

I – (...)

Como se verifica, a Lei Complementar Estadual nº 100/12 foi declarada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, considerando, em síntese, os seguintes aspectos:

I - a majoração da alíquota **deveria ter sido amparada em cálculo atuarial**, o que não foi observado naquele caso, ocorrendo o vício formal;

II - a alegação de redução do deficit previdenciário para a formação de recursos outros que não a proteção da seguridade social **tem caráter de confisco**, o que é vedado constitucionalmente pelos princípios da razoabilidade e da vedação da utilização de tributos para efeito de confisco;

III – sem causa suficiente e sem apresentação do cálculo atuarial não se justifica a majoração da alíquota de contribuição de seguridade social, **uma vez que no regime de previdência de caráter contributivo e solidário, deve haver correlação entre custo e benefício.**

A matéria ainda não foi decidida no STF, restando determinada a suspensão do processamento de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão e tramitem no território nacional, nos termos do art. 1035, § 5º do CPC/2015 e do art. 328 do RISTF.

Também há diversos julgados no STF (ADI 2010-DF, ADI 790-DF e RE 386.098-AgR) no sentido da necessidade de embasamento técnico atuarial para o aumento da alíquota para evitar o caráter de confisco.

Há que considerar, ainda, que a Proposta de Emenda à Constituição nº 287/2016, com tramitação suspensa em virtude da intervenção federal ocorrida no Estado do Rio de Janeiro, trará mudanças nas regras previdenciárias, dentre elas: aumento da idade e do tempo de contribuição para a aposentadoria; alteração nas regras da aposentadoria do servidor público (paridade e integralidade); estabelecimento de regra de transição para aqueles que estão em vias de se aposentar; alteração da forma de cálculo da pensão por morte; alteração do critério da contribuição previdenciária e da aposentadoria do trabalhador rural; extinção de aposentadorias especiais (por exemplo, professor); revisão do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Alguns pontos da PEC 287/2016 impactam no cenário do deficit municipal previdenciário, principalmente, o aumento da idade para aposentadoria e o aumento do tempo de contribuição. Ora, tais mudanças, se aprovadas, por si só, alteram significativamente a composição do deficit.

Fazer a reforma no município antes que a própria Constituição estabeleça as novas regras, fragiliza a fundamentação do plano de equacionamento do deficit.



4.1.2 Política de Compressão Salarial adotada pelo Município

Desde 2008, o Município está adotando uma política de compressão dos salários, já que os servidores municipais há anos não têm reajustes efetivos. A administração se limita a aplicar, a título de cumprimento da previsão constitucional (art. 37, X² e art. 40, § 8^{o3}), o percentual de 0,01% como reajuste, resultando em uma perda acumulada real do poder de compra de aproximadamente 40% no período, apurado com base no IPC-FIPE⁴, indexador previsto na Lei Municipal nº 13.303/02.

Esse percentual é aplicado aos servidores com baixo poder de negociação salarial, pois a Prefeitura aplica reajuste salarial com percentual diferenciado, por exemplo, aos servidores dos quadros da Educação e da Saúde.

A Tabela 1 a seguir demonstra os percentuais aplicados a título de reajuste salarial e a variação do IPC-FIPE no período de 2008 a 2017:

Tabela 1 – Percentuais de reajuste X Variações do indexador adotado pelo Município

Percentual de Reajuste	Data-base	Lei Municipal	Variação do IPC-Fipe (categoria Geral) acumulado no período referente à data-base
0,01%	05.2008	14.711/08	4,51%
0,01%	05.2009	15.364/11	6,05%
0,01%	05.2010	15.364/11	5,07%
0,01%	05.2011	15.774/13	6,40%
0,82%	11.2011	15.774/13	
0,01%	05.2012	15.774/13	4,14%
0,18%	05.2013	15.774/13	5,39%
0,01%	05.2014	16.418/16	5,20%
0,01%	05.2015	16.418/16	7,21%
---	05.2016	---	10,04%
---	05.2017	----	3,73%
1,06%	acumulado		75,07%

Fonte: Legislação Municipal e site da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe).

² Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

(...)

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#) [\(Regulamento\)](#)

³ 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 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. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003\)](#)

(...)

§ 8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003\)](#)

⁴ Art. 1º - Em cumprimento ao disposto no inciso X do artigo 37 da Constituição Federal, a remuneração dos servidores públicos municipais será revista anualmente, sempre a partir do dia 1º de maio de cada ano, mediante lei específica, de iniciativa do Executivo, que conterà o percentual da revisão e as escalas de padrões de vencimentos com os novos valores.

Art. 2º - Os vencimentos dos servidores públicos municipais serão reajustados, a partir do dia 1º de março, 1º de julho e 1º de novembro de cada ano, com base na variação do Índice de Preços ao Consumidor - IPC, da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE, da Universidade de São Paulo, apurada entre o mês do reajustamento e os 4 (quatro) meses anteriores.

Em termos numéricos, a Tabela 1 permite verificar que o percentual de reajuste acumulado, entre 05/2008 e 05/2017, é de 1,06%, frente a uma inflação acumulada de 75,07% no mesmo período. Ao se cotejar a variação do indexador e os percentuais dos reajustes concedidos, constata-se que as perdas salariais dos servidores municipais são de 42,27%.

Assim, há profunda defasagem entre os reajustamentos gerais concedidos nos últimos anos e a variação do indexador escolhido pelo legislador municipal. Tal aspecto demonstra que, de maneira geral, o Executivo municipal não tem aplicado nas revisões gerais anuais o indexador adotado pela legislação. A elevação do percentual de contribuição previdenciária de 11% para 14% agrava as perdas salariais.

Ademais, o teto do funcionalismo municipal, a partir de 2012, também está sendo reajustado com o mesmo índice aplicado ao servidor, ou seja, no período de 2012 a 2017, o subsídio do Prefeito praticamente ficou congelado.

Mesmo para algumas das categorias que contaram com reajustes salariais setoriais diferenciados, as perdas salariais são significativas, já que os reajustes concedidos não repõem a inflação do período.

De forma geral, a elevação da alíquota de 11% para 14% traz forte ônus aos servidores, que já têm sua remuneração defasada, em virtude da política salarial compressiva adotada pela municipalidade.

Se, a essa alíquota de 14%, somarmos a alíquota suplementar de 5% prevista no artigo 24⁵ do PL, a contribuição previdenciária atingiria 19% da remuneração do servidor, o que pode configurar confisco.

Lembrando que, além da contribuição previdenciária no percentual de 19% absorver grande parte da renda do servidor, ainda há o desconto do Imposto de Renda, com alíquotas que variam de 7,5% a 27,5%, para as faixas salariais não isentas (isenção do IR para rendimentos mensais de até R\$ 1.903,98).

⁵ Art. 24 Fica autorizada a cobrança suplementar à alíquota prevista no artigo 5º, destinada à amortização do deficit financeiro e atuarial do Plano Financeiro, assim distribuída:
I – dos Segurados, 5% (cinco por cento), nos termos do art. 25, § 2º, desta lei;



Desta forma, a soma da contribuição previdenciária de 14% (com a possibilidade de se atingir 19%) e do imposto de renda retido na fonte ultrapassa o limite do razoável e não respeita o princípio constitucional da capacidade contributiva do contribuinte (servidor) e da proibição de utilizar tributos com a finalidade de confisco, que será aprofundado no tópico específico deste Relatório.

4.1.3 Aproximação entre os Regimes de Previdência

A partir da reforma da previdência iniciada pela EC 20/98, a proposta constitucional consiste na aproximação entre o Regime Geral de Previdência e os Regimes Próprios (§ 12, Art. 40).

Nesse sentido, o STF julgou constitucional o desconto da contribuição previdenciária dos inativos e pensionistas aplicável sobre o valor que exceder o teto do RGPS.

Os servidores que integrarem o plano previdenciário contribuirão com 14% sobre o teto do INSS, considerando os arts. 5^o e o § 2^o do art. 30⁷ do PL.

O atual contribuinte do INSS, de acordo com a sua faixa salarial (salário de contribuição) sofrerá um desconto da alíquota de 8%, 9% ou 11%. Dessa forma, para receber o valor máximo previsto no RGPS, o segurado pelo RGPS precisa contribuir com 11% sobre o teto, enquanto que o segurado pelo RPPS municipal precisaria contribuir com 14% de sua remuneração base de contribuição até o teto do RGPS.

Destaca-se que isso contraria a ideia de aproximação entre os dois regimes e cria uma situação mais desfavorável ao participante do RPPS.

⁶ Art. 5^o A contribuição previdenciária dos servidores ativos vinculados ao RPPS, destinada à manutenção desse regime, será de 14% (quatorze por cento), incidentes sobre a totalidade da base de contribuição.

⁷ Art. 30. Serão abrangidos pelo RPC, na condição de Participantes Ativos, quanto à parcela de sua remuneração que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, os servidores dos Órgãos e Entidades da Administração Pública Municipal e conselheiros do Tribunal de Contas do Município:
I - com início de exercício na administração pública municipal a partir da data de início da vigência do RPC;
II - com início de exercício na administração pública municipal antes da data de início da vigência do RPC, que optem, expressa e irrevogavelmente, por aderir ao RPC.

§ 1^o Terão como teto o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS, de que trata o artigo 201 da Constituição Federal, as aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo RPPS, aos servidores referidos nos incisos I e II do “caput”.

§ 2^o Para os servidores dos Órgãos e Entidades da Administração Pública Municipal e conselheiros do Tribunal de Contas do Município referidos nos incisos I e II do “caput”, a base de cálculo da contribuição prevista no inciso I, do artigo 5^o, desta lei, terá como teto o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS.

4.2 Contribuição dos Órgãos e Entidades da Administração Pública Municipal

O artigo 9º do substitutivo do PL 621/16 prevê que a contribuição dos Órgãos e Entidades da Administração Pública Municipal, para custeio do RPPS será **no mínimo o dobro** da contribuição do servidor ativo.

Todavia, a Lei Federal nº 9.717/98 estabelece em seu artigo 2º, com a redação dada pela Lei Federal nº 10.887/04, que a contribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos regimes próprios, será de, **no mínimo**, o valor da contribuição do servidor ativo e, no máximo, o dobro desta contribuição.

De forma que, o parâmetro previsto no PL está em desacordo com aquele estabelecido na legislação federal, que dispõe sobre as regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social.

Outro aspecto importante a ser considerado diz respeito à obrigatoriedade de constar em lei o percentual devido pelos órgãos públicos, não se admitindo o mero estabelecimento de parâmetro para tal contribuição.

Com efeito, em observância ao caráter contributivo do Regime Próprio de Previdência Social, é indispensável que o texto da lei contenha de forma expressa, as alíquotas de contribuição do ente federativo e de seus segurados.

Desse modo, o PL deveria fixar um percentual para a contribuição patronal observando os parâmetros já estabelecidos pela lei federal.

4.3 Condicionantes da transferência de Segurados do Plano Financeiro para o Plano Previdenciário

A partir do artigo 10, o PL dispõe sobre a segmentação de massa do RPPS em Plano Financeiro e Plano Previdenciário.

Em síntese, o Plano Financeiro, adotará o Regime de Repartição Simples, e nele ficarão **os servidores ativos que já estavam no serviço público anteriormente à publicação da lei**, juntamente com os aposentados e pensionistas decorrentes dos referidos servidores ativos e os aposentados e pensionistas cujos Benefícios



previdenciários tenham sido concedidos até a data anterior ao início da vigência da Lei.

O Plano Previdenciário, por sua vez, adotará o Regime de Capitais de Cobertura (baseado na capitalização), ficando vinculados os servidores ativos que venham a ingressar no serviço público após o início da vigência da lei, os aposentados e pensionistas deles decorrentes e **os servidores optantes pelo Regime de Previdência Complementar.**

Os artigos 12 e 15 do PL, respectivamente, dispõem sobre a criação do Fundo Financeiro – FINAN, com a finalidade de administrar pagamento dos benefícios destinados aos segurados vinculados ao Plano Financeiro, e do Fundo Previdenciário – FUNPREV, com a finalidade de prover recursos para o pagamento dos benefícios previdenciários aos Segurados, no âmbito do Plano Previdenciário.

Com efeito, pelo que se verifica a criação do FINAN e do FUNPREV está relacionada com a instituição no âmbito do município do Regime de Previdência Complementar – RPC, conforme previsto no artigo 29 e seguintes do PL.

De fato, o § 14 do artigo 40 da CF, prevê a instituição do Regime de Previdência Complementar – RPC, aplicável aos servidores que ingressarem no serviço público após sua instituição, o § 15 dá diretrizes para a instituição do mencionado regime e o § 16 prevê a possibilidade de aplicação do RPC ao servidor que já estava no serviço público, **mediante sua prévia e expressa opção.**

O PL ora em análise prevê em seu artigo 30, inciso II, a possibilidade de opção pelo RPC, expressa e irrevogável para os servidores municipais com início de exercício antes da data do início de vigência do RPC.

Assim, os servidores ativos com início de exercício antes da vigência do RPC, que de acordo com o PL estariam no Plano Financeiro, que venham a optar pelo RPC, passariam a integrar o Plano Previdenciário conforme inciso III, do § 1º do artigo 14 do PL.

Por conseguinte, o § 1º do artigo 15, prevê a possibilidade de o FUNPREV absorver obrigações do FINAN por transferência de Segurados do Plano Financeiro para o Plano Previdenciário, nas condições que estabelece.

Ocorre que o § 2º do referido artigo 15, condiciona a transferência mencionada no § 1º do referido artigo à decisão do Conselho Deliberativo do IPREM.

Na prática, esta previsão condicionaria o ingresso do servidor no RPC a uma aprovação prévia.

Desse modo, a previsão do PL contida no mencionado § 2º do artigo 15 é inconstitucional, uma vez que não pode haver impeditivos para a migração para o RPC, conforme art. 40, § 16⁸ da CF.

Na mesma linha de raciocínio, o § 2º do art. 23 dispõe que o IPREM **poderá** transpor Segurados do Plano Financeiro para o Plano Previdenciário, na forma do regulamento, **até o valor correspondente às respectivas reservas matemáticas necessárias à cobertura dos benefícios associados a estes Segurados, garantindo-se Índice de Cobertura, no mínimo, de 1,02 (um inteiro e dois centésimos).**

Ocorre que, por força do art. 40, § 16 da CF/88, não há possibilidade de estabelecer condicionantes à migração dos servidores ao RPC.

4.4 Alíquota Suplementar e equacionamento do deficit

O artigo 24 do PL autoriza a cobrança de alíquota suplementar, destinada a amortização do deficit financeiro e atuarial do Plano Financeiro assim distribuída:

I - dos Segurados, 5% (cinco por cento), nos termos do art. 25, §2º, desta lei;

II - dos Órgãos e Entidades da Administração Pública Municipal, em percentual equivalente à diferença entre as despesas dos Benefícios do Plano Financeiro e

⁸ § 16 - Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98\)](#)



as receitas provenientes das contribuições previstas no artigo 5º e no inciso anterior deste artigo, na forma prevista no Anexo II desta lei.

§ 1º A cobrança suplementar prevista no inciso II do “caput” será rateada entre os Órgãos e Entidades da Administração Pública Municipal, de forma proporcional aos benefícios concedidos e a conceder.

§ 2º A Tabela de que trata do Anexo II desta lei e a cobrança suplementar da alíquota prevista no “caput” deste artigo serão revistas anualmente, de acordo com os critérios e o calendário orçamentário anual do Município, incorporando o resultado do aporte de ativos e bens de direito e a transferência de segurados, na forma prevista no parágrafo 1º, do artigo 15, e apurados na respectiva reavaliação atuarial.

Não há previsão constitucional para a instituição de “alíquota suplementar”, especialmente considerando que a finalidade de tal alíquota seria o equacionamento do deficit do RPPS.

De acordo com o artigo 40 da CF, o regime próprio de previdência social é de caráter contributivo e solidário, o que pressupõe correlação entre a contribuição e o benefício, vale dizer, a instituição de contribuição a título de alíquota suplementar poderia caracterizar confisco, atentando contra o princípio da razoabilidade.

De fato, a alegação de redução do deficit previdenciário para a formação de recursos outros que não a proteção da seguridade social **tem caráter de confisco**, o que é vedado constitucionalmente pelos princípios da razoabilidade e da vedação da utilização de tributos para efeito de confisco.

Nesse sentido, se posicionou a Procuradora-Geral da República Raquel Elias Ferreira Dodge, em sua manifestação na ADI 5809 MC/DF, na qual se questiona a constitucionalidade da Medida Provisória nº 805/2017, que dispõe sobre a elevação da alíquota da contribuição previdenciária dos servidores da União, além de corroborar os argumentos aqui expostos, asseverou que:

“

A elevação da alíquota da contribuição previdenciária, com sistemática de progressividade, de 11% para 14% sobre o que exceder o limite máximo dos benefícios do RGPS, possui, segundo a própria justificação da MPv 805/2017, nítido caráter arrecadatório e não se liga a incremento em futuros benefícios de segurados. Há, pois, fundadas razões para se reconhecer a incompatibilidade da norma por afronta aos arts. 40, §§ 2º e 3º, e 195, § 5º, da Constituição Federal”.

(g.n.)

Ademais, conforme citado pela própria Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Municipal, no Parecer nº 83/2018, uma alíquota progressiva afronta o art. 150, II, da CF/88, conjugado com o art. 195, § 9º da Carta Magna. A matéria já foi também objeto de apreciação no STF:

“(…) CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL - SERVIDORES EM ATIVIDADE - ESTRUTURA PROGRESSIVA DAS ALÍQUOTAS: A PROGRESSIVIDADE EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA SUPÕE EXPRESSA AUTORIZAÇÃO CONSTITUCIONAL. RELEVO JURÍDICO DA TESE. - Relevo jurídico da tese segundo a qual o legislador comum, fora das hipóteses taxativamente indicadas no texto da Carta Política, não pode valer-se da progressividade na definição das alíquotas pertinentes à contribuição de seguridade social devida por servidores públicos em atividade. Tratando-se de matéria sujeita a estrita previsão constitucional - CF, art. 153, § 2º, I; art. 153, § 4º; art. 156, § 1º; art. 182, § 4º, II; art. 195, § 9º (contribuição social devida pelo empregador) - inexistente espaço de liberdade decisória para o Congresso Nacional, em tema de progressividade tributária, instituir alíquotas progressivas em situações não autorizadas pelo texto da Constituição. Inaplicabilidade, aos servidores estatais, da norma inscrita no art. 195, § 9º, da Constituição, introduzida pela EC nº 20/98. A inovação do quadro normativo resultante da promulgação da EC nº 20/98 - que introduziu, na Carta Política, a regra consubstanciada no art. 195, § 9º (contribuição patronal) - parece tornar insuscetível de invocação o precedente firmado na ADI nº 790-DF (RTJ 147/921). (...)”



(ADI 2010 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 30/09/1999, DJ 12-04-2002 PP-00051 EMENT VOL-02064-01 PP-00086)

Com isso, a alíquota suplementar proposta – de 0% até o teto do RGPS e de 5% sobre o que exceder o limite máximo dos benefícios do RGPS – é progressiva, afrontando, portanto, os dispositivos supramencionados.

Para além da flagrante inconstitucionalidade, importa destacar que ante a previsão do PL de que a alíquota suplementar seria devida até 2092, tal alíquota não poderia ser classificada meramente como suplementar, mas sim como um aumento definitivo da contribuição previdenciária. Vale dizer, na prática, a proposta dá um caráter de permanência à referida alíquota.

Além do mais, a contribuição previdenciária no percentual de 19% absorve grande parte do valor da renda, somado ao IR. **É importante diferenciar a carga tributária constitucional do confisco.**

A incidência da contribuição previdenciária com alíquota de 14% sobre os vencimentos, conforme proposto no PL, representa uma elevação de 27,27% sobre a contribuição praticada até agora.

Considerando-se a alíquota suplementar de 5%, teríamos uma contribuição de 19%, e uma elevação de 72,72% do atualmente praticado.

O Imposto de Renda (27,5%) e a Previdência Social (19%) corresponderão a aproximadamente 40% dos rendimentos, ultrapassando o limite do razoável da capacidade contributiva do servidor, configurando a hipótese de confisco.

Além disso, como é sabido, há ainda, no Brasil, uma série de tributos indiretos – tais como IPI, ISS, ICMS, etc. –, que, somados ao Imposto de Renda e à Previdência Social, torna a carga tributária sobre o servidor extremamente excessiva.

Há que se considerar, ainda, que os salários atuais estão defasados e sem reajustes, o que na prática acarreta num percentual muito maior do que o citado.

O Poder Público, especialmente em sede de tributação, não pode agir imoderadamente, pois a atividade governamental acha-se essencialmente condicionada pelo princípio da razoabilidade.

Esse entendimento, aliás, já foi consolidado na ADI 8 MC/DF, conforme trecho do acórdão abaixo transcrito:

“

III – O caráter confiscatório do tributo deve ser avaliado em função do sistema, ou seja, deve ser levada em consideração toda a carga tributária incidente sobre o contribuinte. Além dos descontos efetuados na folha salarial (contribuição previdenciária e IR), anualmente paga-se IPTU e IPVA, além dos repasses indiretos de ICMS, II, IPI, IOF, PIS, COFINS, CSL, CIDE, COSIP, ISS e outros tributos incidentes sobre produtos, mercadorias, bens e serviços.”

Ainda a respeito da alíquota suplementar, o artigo 25 do PL, dispõe sobre a base de contribuição previdenciária na seguinte conformidade:

- para os servidores ativos vinculados ao Plano Financeiro: incidirá sobre a totalidade da remuneração do cargo efetivo, definida no § 1º do artigo 5º do PL;
- para os inativos e pensionistas: incidirá sobre a totalidade dos proventos de aposentadoria e pensão.

Contudo, o §2º do artigo 25, incluído pela CCJ, prevê que a cobrança para os ativos e inativos será apenas sobre o que exceder o limite estabelecido para os benefícios do RGPS.

Verifica-se, pois, que a redação do mencionado § 2º é contraditória aos incisos I e II do “caput”.

A par disso, o dispositivo não previu a hipótese de incidência da contribuição apenas sobre o dobro do limite dos benefícios do RGPS para os portadores das doenças elencadas em lei, conforme estabelecido no § 21 do artigo 40 da CF.



Destaca-se, ainda, que a alíquota suplementar dos Órgãos e Entidades Municipais consta do Anexo II do PL, contudo, não há um esclarecimento sobre a origem e aplicação da alíquota patronal, nem dos percentuais propostos, visto que se mantêm crescente até o final do período (2092).

Ademais, consta do artigo 28 do PL que o Prefeito poderá alterar, para menor, a forma de cobrança da alíquota suplementar mediante justificativa técnica.

Todavia, a alteração de alíquota deve se dar por lei, em observância ao princípio da legalidade, não sendo admissível a previsão no PL de alteração pelo Chefe do Executivo, mediante justificativa.

Diante dos argumentos resta claro que a alíquota suplementar prevista no PL é inconstitucional.

4.5 Dívida Ativa e Securitização

O artigo 26 do PL estabelece que, para fins de capitalização, o Poder Executivo fica autorizado a ceder 50% do fluxo livre da dívida ativa do município de São Paulo até 31.12.2092.

Ocorre que não consta da justificativa do PL, a razão de fixar o percentual em 50% (cinquenta por cento) do Fluxo Livre da Dívida Ativa do Município de São Paulo.

A par disso ressalta-se, ainda, que a definição da expressão “Fluxo Livre da Dívida Ativa do Município de São Paulo” não está clara no texto do PL e não consta do Anexo I (Glossário de conceitos relacionados aos temas abordados no PL).

O artigo 27⁹ do PL prevê a autorização de cessão pelo Município, de forma onerosa e para fins de securitização, dos fluxos financeiros livres decorrentes de créditos

⁹ Art. 27. Fica o Município de São Paulo autorizado a ceder, de forma onerosa e para fins de securitização, os fluxos financeiros livres decorrentes de créditos inadimplidos inscritos ou não em dívida ativa, de natureza tributária ou não, que estejam com parcelamento em vigor ou não, e que não estejam com exigibilidade suspensa, bem como as demais receitas decorrentes de sua atuação.

§ 1º A cessão de que trata este artigo não extingue ou altera a obrigação do devedor para com o Município de São Paulo, assim como não extingue o crédito do Município de São Paulo, nem modifica sua natureza, preservando-se todas as suas garantias e os seus privilégios legais.

§ 2º Permanecem sob a exclusiva responsabilidade dos órgãos da administração direta e indireta do Município de São Paulo todos os atos e os procedimentos relacionados à cobrança dos créditos inadimplidos de que trata esta lei, inclusive no caso de o Município se valer de apoio operacional para sua cobrança.

inadimplidos inscritos ou não em dívida ativa, de natureza tributária ou não, que estejam com parcelamento em vigor ou não, e que não estejam com exigibilidade suspensa, bem como as demais receitas decorrentes de sua atuação.

Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional¹⁰, a cessão de direitos creditórios tributários, sejam eles créditos tributários a vencer ou vencidos, inclusive inscritos em dívida ativa, traz uma série de limitações operacionais em âmbito da Administração Pública Brasileira, tendo em vista o arcabouço normativo relacionado.¹¹

A securitização parte de dois pressupostos jurídicos – o do isolamento do patrimônio da entidade securitizadora do patrimônio da entidade originadora e a validade do instrumento de transferência dos ativos entre as empresas – o que traz implicações relevantes para implementação do modelo com recebíveis de origem tributária.

De acordo com a Estrutura Conceitual (NBC TSP Estrutura Conceitual), para ser caracterizado como um ativo, a entidade deve ter o controle do recurso. Assim, entende-se que para que seja caracterizada a cessão definitiva e, por conseguinte a alienação de ativos, o controle do recurso há de ser transferido integralmente. Já a cessão com coobrigação caracteriza a manutenção do controle do ativo por parte do cedente, já que não há transferência dos riscos e benefícios. Dessa forma, o direito creditório só é transferido para o cessionário em caso de cessão sem coobrigação para o cedente.

Nesse sentido, a Resolução do Senado Federal nº 43/2001 estabelece que:

“Art. 5º É vedado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

VII - em relação aos créditos inscritos em dívida ativa:

§ 3º Em nenhuma hipótese, a cessão de que trata este artigo pode acarretar qualquer tipo de obrigação financeira que crie para o Município de São Paulo qualquer comprometimento ou responsabilidade financeira, tampouco poderá implicar o Município de São Paulo na condição de garantidor dos ativos securitizados.

§ 4º Os recursos arrecadados por meio das securitizações de que trata o “caput” serão integralmente destinados à realização de aportes no RPPS.

¹⁰ <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/613266/Minuta+IPC+-+Cess%C3%A3o+de+Direitos+Credit%C3%B3rios/ed9e19ae-0718-4f43-a349-1025c4372a66>

¹¹ Resolução do Senado Federal nº 43, de 21 de dezembro de 2001, Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, conhecida como Código Tributário Nacional-CTN, e NBC TSP Estrutura Conceitual, editada pelo Conselho Federal de Contabilidade em 23 de setembro de 2016. Além disso, foi considerado o disposto no Parecer PGFN/CAT nº 1894, de 2016, na Nota Técnica nº 25/2016/CCONF/SUCON/STN/MF-DF e na Nota Técnica nº 8/2017/CCONF/SUCON/STN/MF-DF.



a) **ceder o fluxo** de recebimentos relativos aos **direitos creditórios da dívida ativa** de forma não definitiva ou com cláusula revogatória;

b) ceder o **fluxo de recebimentos relativos aos direitos creditórios da dívida ativa** com assunção, pelo Estado, pelo Distrito Federal ou pelo Município, perante o cessionário, de responsabilidade pelo efetivo pagamento a cargo do contribuinte ou de qualquer outra espécie de compromisso financeiro que possa, nos termos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, caracterizar operação de crédito.

Conforme estabelecido no regramento acima, só é possível e permitida a cessão de créditos inscritos em dívida ativa se esta ocorrer em caráter definitivo. Como atualmente os dispositivos legais não permitem a cessão de créditos tributários em caráter definitivo, alienação, nem a cessão de créditos tributários com **coobrigação**, **as operações possíveis se assemelham a operações de crédito lastreadas em recebíveis.**

Uma típica operação de securitização envolve os seguintes elementos básicos: o cedente, um veículo securitizador e os investidores. O processo envolve a conversão de ativos financeiros de baixa liquidez em valores mobiliários negociados no mercado. O cedente origina os ativos financeiros por meio de suas operações. Esses ativos financeiros são transferidos para uma Sociedade de Propósito Específico ou um Fundo de Investimento - FIDC, que emite títulos para o mercado lastreados no fluxo de caixa gerado pelos ativos transferidos, sendo os títulos emitidos adquiridos por investidores. O fluxo financeiro dos ativos, normalmente direitos creditórios, é atrelado para lastrear a emissão de valores mobiliários no mercado. Os recursos captados por essa emissão são repassados ao cedente como contraprestação pelos ativos transferidos.

O objetivo de criação de uma SPE é isolar os ativos financeiros transferidos, para que os fluxos de caixa desses ativos sejam utilizados para lastrear o pagamento dos juros e do principal dos títulos adquiridos pelos investidores. Essa estrutura isola os ativos contra o risco de uma eventual insolvência do cedente.

Basicamente, a diferença entre o tipo de constituição do veículo emissor para viabilização de operações, se SPE ou Fundo de Investimento, reside no fato de a primeira emitir certificados de recebíveis ou debêntures, enquanto o segundo emite cotas. Todos esses instrumentos de captação são valores mobiliários, que em âmbito do setor privado são regulados pela Comissão de Valores Mobiliários – CVM.

Nos casos em que Estados e Municípios editaram leis que permitem a cessão onerosa de créditos tributários, por meio de SPE ou FIDC ou qualquer entidade criada para este fim, sem alterar sua natureza jurídica, nem modificar a sujeição ativa do tributo, ou seja, sem transmitir a titularidade dos referidos créditos, o registro deve ser assemelhado ao de **empréstimos com garantia**.

Desta forma, a autorização prevista no presente PL para a securitização da dívida poderia caracterizar operação de crédito que é extremamente onerosa para a Municipalidade, devendo seguir as vedações da Resolução do Senado e as limitações da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ademais, a auditoria realizada na Coordenadoria I (TC nº 72.000.345.16-02), acompanhamento do Edital do Pregão Eletrônico 01/2016/SP Securitização, cujo objeto era a contratação de prestação de serviços técnicos especializados de assessoria financeira para a estruturação, registro e distribuição pública junto ao mercado de capitais, de debêntures com garantia real lastreadas em direitos creditórios oriundos do programa de parcelamento incentivado - PPI e estruturação, registro e distribuição pública ou privada de debêntures subordinadas, lançada pela Companhia Paulistana de Securitização – SPSEC, os técnicos se posicionaram da seguinte forma:

“A cessão do fluxo financeiro do PPI, por exemplo, pode ser entendida como um passivo para a Prefeitura, por ter que repassar o fluxo do PPI mês a mês para a SPSec, configurando uma operação de crédito.

Assim, a operação poderia ser caracterizada uma operação de crédito, considerando que:

1) a PMSP mantém titularidade do PPI



- 2) em um evento de bancarrota da PMSP, os investidores finais serão afetados
- 3) o conceito de operação de crédito na LRF é amplo
- 4) possibilidade de contabilização da operação, na PMSP, como um passivo.”

A auditoria também alertou para as dificuldades para o cumprimento futuro dos mínimos constitucionais em educação e saúde e das dificuldades de caixa para cobrir as despesas correntes dos exercícios futuros:

De fato, a aplicação dos mínimos em educação e saúde não teria o necessário e devido respaldo financeiro. É necessário o estudo do impacto da diminuição da arrecadação de receitas nos exercícios futuros em face de despesas crescentes, em outras palavras, de que forma será compensada a diminuição da arrecadação num cenário de deterioração da economia, queda da arrecadação de tributos sem perspectiva de melhora no curto e/ou médio prazo.

Ademais, os custos da modelagem da operação podem comprometer a vantajosidade da securitização, enquanto a situação política e econômica do país não inspirar a confiança dos investidores. Quanto maiores as incertezas, maior a taxa de juros. Nesse ambiente, é necessária muita cautela para que o município avalie a real necessidade dos recursos que serão captados com a operação de securitização face aos custos da operação, tendo em vista as taxas de juros que serão cobradas. Outrossim, não se pode esquecer que a antecipação de recebíveis poderá trazer dificuldades financeiras futuras ao município, considerando o cenário atual de desaceleração da economia e a conseqüente redução da arrecadação das receitas tributárias.

Na realização do certame, ocorrido em 22.08.16, o único licitante que apresentou proposta não preencheu os requisitos estabelecidos no edital de licitação. De acordo com trecho do relatório do Comitê de Acompanhamento da Administração Indireta (CAAI) da SPSEC referente ao segundo semestre:

Tal resultado já era esperado pela Diretoria, dadas as manifestações recebidas do mercado quanto à inadequação do momento para a realização da Operação, tendo em conta os

cenários político, econômico e jurídico. A Diretoria Executiva estava analisando o melhor momento para reabrir a licitação com estimativa de captação de um volume maior de recursos para o Município.

Adicionalmente, cumpre mencionar que, além do custo operacional da securitização (custos de intermediação financeira – custódia e distribuição dos valores mobiliários, entre outros), existe o prêmio de risco pela operação (risco de o fluxo da dívida ativa se mostrar menor do que o esperado e a insegurança jurídica existente no país relacionada à matéria), prêmio este que será cobrado pelo mercado, o que pode fazer com que o Município se desfaça de um direito (os recebimentos futuros do fluxo da dívida ativa) com **significativo deságio, podendo resultar em prejuízo ao erário da ordem de bilhões de reais.**

Por fim, entendemos que a securitização é matéria estranha à questão previdenciária, devendo ser tratada em um projeto de lei específico para isso.

Desta forma sugerimos que o artigo 27 e seus parágrafos sejam integralmente excluídos do PL.

4.6 Regra de Transição

O PL a partir do art. 29 dispõe sobre a instituição do RPC, de caráter facultativo, **com vigência a partir da data de publicação e aprovação do seu Plano de Benefícios pela autoridade reguladora competente.**

O art. 30 do PL estabelece que serão abrangidos pelo RPC os seguintes servidores:

- com início de exercício na Administração Pública Municipal a partir da data de início da vigência do RPC;
- com início de exercício na Administração Pública Municipal antes da data de início da vigência do RPC, que optem, expressa e irrevogavelmente, por aderir ao RPC.

Pelo que se depreende, a vigência do RPC estaria condicionada à aprovação do regulamento do seu Plano de Benefícios.



Contudo, o artigo 11, § 2º, I do PL prevê a permanência no Plano Financeiro dos servidores ativos que tenham ingressado no serviço público até a data anterior ao início da vigência da lei.

Por sua vez o inciso I do § 2º do artigo 14, estabelece que os servidores que ingressarem no serviço público municipal após a vigência da lei estarão submetidos ao Plano Previdenciário.

Vale dizer, o servidor que ingressar na Administração Pública Municipal após a publicação da lei seria automaticamente submetido ao RPC, sem, contudo, poder aderir ao regime até a aprovação do respectivo Plano de Benefícios. Isso porque entre a publicação da lei e o início da vigência do RPC pode levar anos.

O servidor que ingressar após a publicação da lei estará submetido automaticamente ao RPC, não havendo, todavia, a previsão de uma regra de transição. O mesmo se aplica ao servidor que já se encontra na Administração Pública e que deseje formular a opção pela nova sistemática (Art. 14, §2º, III do PL).

A par disso, o artigo 39 autoriza a instituição no âmbito da Administração Pública Municipal Indireta, de entidade fechada de previdência complementar denominada SAMPAPREV com a finalidade de gerir o Plano de Benefícios ou valer-se de entidade fechada de previdência complementar já existente (§ 5º).

No entanto, o PL não contempla previsão de prazo para a instituição da SAMPAPREV ou para a adesão de entidade fechada pré-existente – o que pode levar anos –, não viabilizando a implementação do RPC, o que reforça a necessidade de previsão de regra de transição.

É, portanto, inegável a necessidade de previsão de regras de transição entre o período de aprovação da lei até a efetiva criação e operação da entidade, uma vez que as alíquotas previstas no PL poderiam ser cobradas a partir da publicação da lei, observado o prazo nonagesimal.

Assim, poderão ser cobradas as alíquotas de forma indevida antes mesmo da possibilidade dos servidores migrarem de regime previdenciário, de modo que

qualquer desconto adicional deve ocorrer apenas após o efetivo início da vigência do RPC, a fim de garantir o disposto no art, 30, II do próprio PL e no art. 40, § 16, da CF/88.

4.7 Cálculo dos impactos nos RPPS nos próximos 75 anos

O artigo 18 do PL não permite qualquer reajuste, reestruturação ou ampliação de cargos sem avaliação do impacto atuarial nos próximos 75 anos, bem como previsão orçamentaria estabelecida no ano anterior.

Ademais, o referido artigo vai de encontro à Constituição Federal de 1988 que, em seus artigos 37, X e 40, § 8º, assegura o reajuste dos salários e dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei.

A Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, ao cuidar das despesas com pessoal, estabelece em seu artigo 16, inciso I que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro **no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;**

Na prática, a exigência de impacto financeiro para 75 anos inviabilizaria qualquer reajuste, reestruturação de carreira ou ampliação de cargos.

4.8 Cobertura de Longevidade

Foi promovida pelo substitutivo, alteração no § 4º do art. 41 do PL, para garantir a proporção de 50/50 do custeio da cobertura de longevidade, todavia, no § 5º a mesma alteração não foi realizada.

Assim, seria necessária a correção do § 5º do referido art. 41 para constar que a Cobertura de Longevidade, “seria garantida por seguro, cujo prêmio será custeado à proporção de 50% (cinquenta por cento) pelo Participante e 50% (cinquenta por cento) pelo patrocinador”.



4.9 Quadro dos Profissionais de Gestão Previdenciária

O PL dispõe sobre a criação do Quadro dos Profissionais de Gestão Previdenciária vinculados ao Iprem.

De acordo com os artigos 87 e 88 do PL o Quadro dos Profissionais de Gestão Previdenciária será composto por 100 cargos de Analista de Gestão Previdenciária - AGP, de nível superior e 75 cargos de Técnico de Gestão Previdenciária - TGP, de nível médio, ambos de provimento efetivo e 56 cargos de Direção e Assessoramento - CDA, de provimento em comissão, na forma do Anexo V do PL.

A CF estabelece requisitos para a admissão ou contratação de pessoal. Essa admissão só pode ser realizada se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes e se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias.

Além desses requisitos estabelecidos na Carta Magna, o art.17 da LRF estabelece que a criação de despesas de caráter continuado deve vir acompanhada por estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois subsequentes, na forma do art. 16, I, da LRF; bem como deve ser demonstrada a origem dos recursos para seu custeio e comprovado que a despesa não afetará as metas de resultados fiscais previstas.

A par disso, a regra geral para o provimento de cargos públicos é mediante concurso público, conforme previsto no inciso II do artigo 37 da CF, exceção feita, apenas, para nomeações para cargos em comissão.

Nos termos do inciso V do artigo 37 da CF¹², as funções de confiança, exclusivamente para o exercício por servidores efetivos, assim como os cargos em comissão, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

¹² V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Assim, a lei que disponha sobre criação de funções de confiança e/ou cargos em comissão deve especificar as respectivas atribuições, de modo a restar claro que se tratam de atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Vale dizer, a simples nomenclatura não é suficiente para indicar que os cargos em comissão estariam sendo criados de acordo com a previsão constitucional.

De fato, apenas pela análise das atribuições dos cargos é que se pode afirmar se se tratam de cargos de natureza de assessoramento, chefia e direção ou se, ao contrário, se tratam de cargos de natureza técnica, que deveriam ser providos por concurso público.

O inciso V do artigo 37 da CF determina, ainda, a criação de funções de confiança destinadas exclusivamente ao desempenho por servidores ocupantes de cargo efetivo.

Ocorre que o PL prevê a criação de cargos em comissão, no total de 56 cargos, sem, contudo, reservar parcela para as funções de confiança conforme previsto no dispositivo constitucional.

Ainda em relação aos cargos em comissão, destaca-se que a forma de provimento prevista no Anexo V do PL limita-se a exigência de formação em nível superior.

Com efeito, o IPREM é um Instituto de caráter técnico especializado cujas atribuições abarcam a matéria previdenciária altamente complexa que demanda conhecimento específico para o alcance de sua finalidade.

Desse modo, o provimento dos cargos em comissão deve apresentar, como exigência mínima, formação específica que tivesse correlação com a matéria.

Outro aspecto que merece destaque diz respeito à forma de remuneração dos cargos que integram o Quadro dos Profissionais de Gestão Previdenciária proposto no PL, que de acordo com a redação o artigo 95 não restou claro se se trata de remuneração por subsídio (parcela única) previsto no § 4º do artigo 39 da CF, ou se se trata de remuneração base sobre a qual incidirão outras vantagens previstas na Lei nº 8.989/79 e legislação específica.



Além disso, o PL prevê a instituição de nova carreira sem o aproveitamento do quadro de pessoal atual, prevendo a transferência dos atuais servidores que detêm a expertise da previdência municipal, sem observância do disposto no artigo 90¹³ da Lei Orgânica do Município de São Paulo, que prevê uma política de valorização do servidor público.

5. CONCLUSÃO

A análise feita neste relatório tem caráter preliminar em decorrência da apressada tramitação que o Parlamento Paulistano empreendeu ao PL 621/16. A complexidade e o alcance social da matéria são incompatíveis com o aqodamento em sua tramitação. Além disso, as alternativas para o equacionamento do deficit atuarial do município de São Paulo não foram amplamente discutidas com a sociedade.

Ainda que em caráter preliminar e sem o necessário aprofundamento na modelagem atuarial que subsidiou o PL 621/16, a Comissão de Avaliação e Estudos Previdenciários relaciona a seguir as conclusões alcançadas até o momento.

5.1 O Tribunal de Contas do Município de São Paulo já apontou, em diversos relatórios de auditoria, que o Regime Próprio de Previdência Social do Município possui um deficit atuarial. **(Item 3)**

5.2 O pretendido aumento da contribuição previdenciária de 11% para 14% deveria estar obrigatoriamente justificado e demonstrado em estudos atuariais. O que o Executivo considera como justificativa de suporte à nova estrutura proposta para o RPPS, somente foi publicamente apresentada recentemente, sem a divulgação necessária e tempo hábil para análise, sendo que tais documentos sequer acompanharam a Justificativa ou a Mensagem Aditiva do Executivo para o Projeto de Lei 621/16, o que configura vício formal insanável. **(Item 4.1.1)**

5.3 O PL apresentado se baseou em um cenário movediço e altamente incerto, dada a tramitação da PEC 287/2016 por um lado e por outro a pendência de julgamento no

¹³ Art. 90 - A administração pública municipal, na elaboração de sua política de recursos humanos, atenderá ao princípio da valorização do servidor público, investindo na sua capacitação, no seu aprimoramento e atualização profissional, preparando-o para seu melhor desempenho e sua evolução funcional.

STF do caráter confiscatório de tais aumentos, já com repercussão geral reconhecida.

(Item 4.1.1)

5.4 O aumento de alíquota não pode ser admitido sem um estudo sobre algumas categorias de servidores que acumulam cerca de 40% de perdas salariais decorrentes da política de compressão salarial mantida ao longo dos últimos 8 anos com índices de reajuste anual de 0,01%. **(Item 4.1.2)**

5.5 O atual contribuinte do INSS, de acordo com a sua faixa salarial (salário de contribuição) sofrerá um desconto da alíquota de 8%, 9% ou 11%. Dessa forma, para receber o valor máximo previsto no RGPS, o segurado pelo RGPS precisa contribuir com 11% sobre o teto, enquanto que o segurado pelo RPPS municipal precisaria contribuir com 14% de sua remuneração base de contribuição até o teto do RGPS, o que contraria a ideia de aproximação entre os dois regimes e cria uma situação mais desfavorável ao participante do RPPS. **(Item 4.1.3)**

5.6 O PL 621/16 deveria fixar, de forma expressa, um percentual para a contribuição patronal em observância ao caráter contributivo do Regime Próprio de Previdência Social e aos parâmetros já estabelecidos pela lei federal. **(Item 4.2)**

5.7 A previsão para opção pelo RPC pelos servidores municipais cujo início de exercício ocorreu antes da data do início de vigência do RPC (artigo 30, inciso II do PL 621/16) foi condicionada à aprovação pelo Conselho Deliberativo do Ipem, afrontando assim o art. 40, § 16 da CF/88, que não admite o estabelecimento de condicionantes à migração dos servidores ao RPC. **(Item 4.3)**

5.8 O artigo 24 do PL 621/16 autoriza a cobrança de Alíquota Suplementar, sem a necessária previsão constitucional, não consignando qualquer correlação entre a contribuição e o benefício, o que resulta em uma alíquota total de quase 19%, conferindo caráter confiscatório a essa alíquota. Ressalte-se, ainda, que tal alíquota seria, de fato, permanente, já que está prevista até o ano de 2.092. Assim, resta claro que a alíquota suplementar prevista no PL é inconstitucional. **(Item 4.4)**



5.9 Não consta da justificativa do PL a razão para fixar o percentual de 50% (cinquenta por cento) do Fluxo Livre da Dívida Ativa do Município de São Paulo, constante do artigo 26. **(Item 4.5)**

5.10 O artigo 27 do PL 621/16 que prevê a autorização de cessão pelo Município, de forma onerosa e para fins de securitização de amplas porções do fluxo de receitas do Município é por si só altamente complexa, implicando em operações de extrema onerosidade e com impacto financeiro e orçamentário de longo prazo. Trata-se de matéria estranha à questão previdenciária, devendo ser tratada em um projeto de lei específico. **(Item 4.5)**

5.11 A autorização do artigo 27, para a securitização, pode caracterizar operação de crédito, devendo seguir as vedações da Resolução do Senado e as limitações da Lei de Responsabilidade Fiscal. **(Item 4.5)**

5.12 As alíquotas previstas no PL 621/16 poderiam ser cobradas a partir da publicação da lei, observado o prazo nonagesimal. Assim, há a necessidade de previsão de **regras de transição** entre o período de aprovação da lei até a efetiva criação e operação da entidade que gerirá o RPC, o que pode levar anos, para que não se cobre as alíquotas de forma indevida antes mesmo da possibilidade dos servidores migrarem de regime previdenciário, de modo que qualquer desconto adicional deve ocorrer apenas após o efetivo início da vigência do RPC, a fim de garantir o disposto no art. 30, II do próprio PL e no art. 40, § 16, da CF/88. **(Item 4.6)**

5.13 O art. 18 do PL vai de encontro à Constituição Federal de 1988 que, em seus artigos 37, X e 40, § 8º, assegura o reajuste dos salários e dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei **(Item 4.7)**

5.14 É preciso que se faça correção no § 5º do art. 41, a fim de harmonizá-lo com o § 4º do mesmo artigo, garantindo a Cobertura de Longevidade por seguro, cujo prêmio seria custeado à proporção de 50% (cinquenta por cento) pelo Participante e 50% (cinquenta por cento) pelo patrocinador. **(Item 4.8)**

5.15 Ao dispor sobre a criação de cargos em comissão, o PL não especificou as respectivas atribuições, de modo que não é possível verificar se tais cargos estariam de acordo com a previsão constitucional. **(Item 4.9)**

5.16 O PL prevê a criação de cargos em comissão no Iprem sem reservar parcela para as funções de confiança conforme previsto no dispositivo constitucional. **(Item 4.9)**

5.17 A redação do artigo 95 do PL não deixa claro se a forma de remuneração dos cargos que integram o Quadro dos Profissionais de Gestão Previdenciária é por subsídio (parcela única) previsto no § 4º do artigo 39 da CF, ou se se trata de remuneração base sobre a qual incidirão outras vantagens previstas na Lei nº 8.989/79 e legislação específica. **(Item 4.9)**

Essas são as conclusões preliminares que submetemos à apreciação superior.

Em 19.03.2018

LUÍS GUILHERME RIBEIRO DO VALLE DAMIANI
Coordenador
RF Nº 20.186

ANDREZA F COLOMBINI FAGANELLI
RF Nº 20.145

GABRIEL ALVES DA SILVA
RF Nº 529

MARCOS THULYO T TAVARES
RF Nº 20.225

RAFAEL A CAVALCANTI DA SILVA
RF Nº 20.239

RITA SALETE P DE CARVALHO VALLE
RF Nº 1.593

SANDRA C DE A ALBARELLO
RF Nº 818

SEBASTIÃO LUZ DE BRITO
RF Nº 517.900

SERGIO TAKASHI MACIEL NAKANO
RF Nº 20.294