



Senhora Presidente e demais membros da Comissão de Estudos do SAMPAPREV

Considerando que embora essa comissão do SAMPAPREV "sui generis", ou seja, sem previsão regimental, porém segundo entendimento da Presidência Análoga à comissão de Estudos previstos no art. 99º do regimento interno;

Considerando que no §4 do art. 99 do regimento interno dispõe que a Comissão de Estudos terá um prazo de funcionamento de 60 (sessenta) dias.

Considerando quer a Comissão de Estudos tem como desfecho estudar e propor elementos que vai desde melhorar, reforçar ou até sua retirada de pauta.

Considerando que as propostas poderão ser consideradas através de emendas ou substitutivas nos termos do § único do art. 100º e inciso I "alínea a" e art. 46º do regimento interno.

Considerando o volume e o rico do conteúdo trazido pelos convidados e a necessidade de estudar todas essas informações.

REQUEIRO:

I – Que essa comissão aprove uma moção sugerindo que o relator do PL 621/2016 e a comissão no qual o mesmo tramita, aguarde as conclusões desta Comissão.

II – Que essa Comissão funcione, de acordo com a Comissão de Estudos prevista no regimento interno em sua totalidade conforme entendimento dessa Presidente a cerca de analogia.

São Paulo, 12 de Dezembro de 2018.

JULIANA CARSO
VEREADORA

Paulo Victor Freire Ribeiro
RF 11.335

Recebido em SGA-B
em 13/12

Nesse sentido após esforços na tentativa de regularizar o andamento da referida comissão, não tive outra alternativa senão propor um Mandado de Segurança na tarde do dia 18/12/2018 com o objetivo de ver respeitado a Legalidade dos atos praticados pelo legislativo quanto aos procedimentos de tramitação da comissão e do PL 621/2017.

Dados do Processo

Processo: 2272835-41.2018.8.26.0000
Classe: Mandado de Segurança
Área: Cível
Assunto: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO-Atos Administrativos-Improbidade Administrativa-Violação aos Princípios Administrativos
Origem: Comarca de São Paulo / Tribunal de Justiça de São Paulo
Números de origem: 621/2016
Distribuição: (Processo não distribuído)
Volume / Apenso: 1 / 0
Valor da ação: 1.000,00

Apenso / Vinculados

Não há processos apensos ou vinculados para este processo.

Números de 1ª Instância

Não há números de 1ª instância para este processo.

Partes do Processo

Impetrante: Juliana Cardoso
Advogado: Felipe Teixeira Vieira
Impetrado: Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

Movimentações

Data	Movimento
18/12/2018	Processo encaminhado para a Distribuição de Originários
18/12/2018	Processo Cadastrado SJ 1.2.1 - Serv. de Entrada de Originários do Órgão Especial e Câmara Especial
18/12/2018	Processo encaminhado para outra Seção Motivo: . Seção anterior: Direito Público Subseção anterior: Direito Público Seção atual: Órgão Especial Subseção atual: Órgão e Câmara Especial

DO MERITO

A constituição de um RPPS, com fundamento na Lei nº 9.717/98, conhecida como "Lei Geral da Previdência do Setor Público"

O RPPS é um modelo previdenciário do tipo benefício definido, cujo valor é definido a priori, com proventos de aposentadoria assegurados na Constituição Federal (§ 3º, art. 40) e disciplinada pela Lei Federal nº 10.887/2004, correspondendo a 80% de todo o período contributivo. Além disso, como determina o art. 1-A, § 1º da Lei nº 9.717/98, o ente público instituidor do RPPS será o responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários.

Nos termos da mensagem do Sr. Prefeito após estudos realizados pela atual gestão constatou-se a necessidade de reformular a proposta anteriormente enviada a esta Casa para "inserção de medidas que propicie (sic) a implantação de sistema e regime próprio de previdência social mais condizente com a realidade do Município de São Paulo, bem como, em especial, equacione totalmente o seu déficit.". (sem destaques no original)

O texto do projeto de lei sofreu alterações durante a tramitação na Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, alterando a tabela de aplicação da alíquota suplementar.

Em 27 de março deste ano, após grande manifestação dos servidores municipais contra o PL 621/2016, a Câmara Municipal suspendeu a tramitação do Projeto de Lei pelo período de 120 (cento e vinte) dias, para a formulação de uma Comissão de Estudos para ampla participação e discussão. Em 10 de novembro de 2018 é publicado no Diário Oficial do Município a composição da Comissão Especial de Estudos com o prazo de 30 (trinta) dias após sua instalação.

Durante seu trabalho, a Comissão recebeu convidados que expuseram questões relevantes que não podem ser deixadas de lado na análise do tema. Esse relatório trará os principais pontos trazidos na discussão.

Primeiramente, deve ser registrado que o texto do projeto apresentado pela Mensagem Aditiva é muito mais abrangente e complexo do que o anteriormente enviado. Com efeito, o texto ora em análise trata de diversos aspectos que não eram abordados no projeto anterior e veicula regras de controvertida sustentação jurídica e financeira.

A fim de nortear a análise e as ponderações que serão feitas ao longo do presente parecer é fundamental lembrar, desde logo, que são pilares do sistema de previdência social, seja ele voltado ao setor público ou privado, o caráter contributivo, a solidariedade e o equilíbrio financeiro, consoante se depreende dos dispositivos constitucionais abaixo transcritos:

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)

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

De forma bastante singela, tem-se que tanto os trabalhadores quanto os empregadores devem contribuir para o custeio do sistema. A ideia, portanto, é a da existência de uma relação de equilíbrio e a contribuição é feita com vistas a se assegurar determinado padrão de benefícios em determinadas situações (doença, morte, aposentadoria, etc.).

Importante observar que no passado os regimes próprios de previdência dos servidores públicos foram gravemente afetados por dois fatores que violaram exatamente os pilares que devem sustentar o sistema previdenciário:

i) tardia instituição da contribuição previdenciária dos servidores públicos, cuja imposição foi viabilizada a partir da Emenda Constitucional nº 20/98 e a instituição no Município de São Paulo deu-se somente no ano de 2005 (Lei nº 13.973); e
ii) utilização dos recursos que deveriam ser destinados ao custeio do sistema de previdência para outras finalidades, sendo que quanto a este último ponto, visando evitar a repetição do problema, a Lei nº 9.717/98, 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 estabeleceu que: "as contribuições e os recursos vinculados ao Fundo Previdenciário da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo, e dos pensionistas, somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes. (...)"

Pois bem, a majoração da alíquota da contribuição previdenciária denominada de "normal" pelo projeto ora em análise, do patamar de 11% para 14%, requer a prévia instrução dos autos com cálculos atuariais que demonstrem a necessidade do aumento proposto, evidenciando como se chegou ao percentual fixado. A não ser assim, a proposta colide com o caráter contributivo do sistema de previdência social e poderá ser caracterizada como verdadeiro confisco, vedado pelos artigos 150, IV, da Constituição Federal e 163, IV, da Constituição do Estado de São Paulo, dispositivos que enunciam as limitações ao poder estatal de tributar.

Neste sentido, tem sido os julgados de tribunais estaduais que já se depararam com a matéria:

ADI 92447-30.2013.8.09.0000 – 201390924475 – Tribunal de Justiça do Estado de Goiás:

"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 DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE, DA VEDAÇÃO DA UTILIZAÇÃO DE TRIBUTOS PARA EFEITO DE CONFISCO (ARTS. 192 E 102, IV, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL) E DA CORRELAÇÃO. LEI DECLARADA INCONSTITUCIONAL. MODULAÇÃO DOS EFEITOS. EX NUNC.

...
III – Sem causa suficiente e não observada a apresentação do cálculo atuarial para fins de vinculação da contribuição, 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, conforme já assentou o STF na ADI 8 MC/DF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE." (grifos nossos)

ADI 70045262581 – Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul

"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.

IV – O aumento da exação tributária deve observar padrões de razoabilidade e ser estabelecido em bases moderadas, o que não ocorre no caso em apreço, já que não demonstrada a efetiva necessidade da elevação para o percentual de 14% para os servidores civis e militares integrantes do Regime Financeiro de Repartição Simples."

Das decisões judiciais acima mencionadas, extrai-se a imprescindibilidade da demonstração da necessidade e da apresentação de cálculos que justifiquem a majoração pretendida, pois, do contrário, tal majoração se traduz em estratégia para aumentar a arrecadação.

Neste ponto, convém observar que a Consultoria Técnica de Economia e Orçamento (CTEO) desta Casa, em atendimento à solicitação deste vereador e também do Vereador Caio Miranda, Relator da matéria nesta Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, elaborou estudo técnico sobre a proposta em análise, baseado em estudos formulados pela FIPE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, pela Consultoria Vesting e pela Secretaria Municipal de Gestão, sendo relevante a constatação de que as alterações que o projeto propõe em relação à alíquota da contribuição previdenciária (majoração e criação da alíquota suplementar) são medidas de baixo impacto no que tange ao objetivo de redução do déficit, consoante segmento abaixo reproduzido do referido estudo do CTEO:

"Conforme os dados da tabela, as medidas recaem sobre os servidores ativos e inativos (alíquota de 14% e alíquota suplementar de até 5%) tem pouco impacto sobre o déficit atuarial. Apesar da maior resistência que poderão sofrer entre os servidores atuais, as duas medidas somadas reduziram o déficit em apenas 10,4%. Além disso, a medida onera todos os atuais servidores, sendo que grande parte do déficit atuarial projetado deve-se a um passivo acumulado no passado, no qual ainda havia alguns benefícios, como integralidade e paridade, aos quais os novos servidores não tem mais direito desde 2003. O estudo atuarial da Vesting revela que, no cenário base, o déficit atuarial da geração futura (em 75 anos) é de apenas R\$ 6,0 bilhões (página 60)." (grifos nossos)

Outro prisma sob o qual a questão da elevação da alíquota da contribuição previdenciária pode ser analisada é o da isonomia tributária, prevista no art. 150, II, da Constituição Federal, segundo o qual é vedado "instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos".

À luz do citado dispositivo constitucional será que é lícito permitir aos Estados e Municípios que fixem a alíquota da con-

tribuição previdenciária em patamar diferente daquele previsto pela União?

Em relação ao tema, a Lei nº 9.717/98, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos, estabelece no art. 3º:

"Art. 3º As alíquotas de contribuição dos servidores ativos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para os respectivos regimes próprios de previdência social não serão inferiores as dos servidores titulares de cargos efetivos da União, devendo ainda ser observadas, no caso das contribuições sobre os proventos dos inativos e sobre as pensões, as mesmas alíquotas aplicadas às remunerações dos servidores em atividade do respectivo ente estatal."

Na decisão proferida na já citada ADI 5809 MC/DF o Ministro relator consignou:

"Além disso, diante da suspensão da eficácia dos art. 4º, I e II, da Lei 10.887/2004, que proporcionará o retorno da alíquota de 11% para os servidores ativos da União, vislumbro a possibilidade de violação ao dispositivo constitucional constante no art. 150, II, que consagra o princípio constitucional tributário da isonomia, caso seja mantida a eficácia do art. 5º, da Lei 10.887/2004, com a redação dada pela MP 805/2017, a qual majora a alíquota de contribuição dos aposentados e pensionistas da União de 11% para 14%.

Com efeito, esta Suprema Corte já teve a oportunidade de reconhecer a ocorrência de ofensa ao princípio da isonomia tributária por norma que introduziu tratamento discriminatório entre servidores e pensionistas da União, de um lado, e servidores e pensionistas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de outro. Eis o teor de parte do acórdão proferido no julgamento da ADI 3.105/DF, de relatoria do Ministro Cezar Peluso:

"3. Inconstitucionalidade. Ação direta. Emenda Constitucional (EC nº 41/2003, art. 4º, § único, I e II). Servidor público. Vencimentos. Proventos de aposentadoria e pensões. Sujeição à incidência de contribuição previdenciária. Bases de cálculo diferenciadas. Arbitrariedade. Tratamento discriminatório entre servidores e pensionistas da União, de um lado, e servidores e pensionistas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de outro. Ofensa ao princípio constitucional da isonomia tributária, que é particularização do princípio fundamental da igualdade. [...]".

Para finalizar as ponderações referentes às implicações jurídicas da elevação da alíquota da contribuição previdenciária, deve ser assinalado que em decisão publicada em 16 de fevereiro de 2017 o STF reconheceu a existência de repercussão geral sobre o tema em acórdão assim ementado:

EMENTA : DIREITO TRIBUTÁRIO E DIREITO PREVIDENCIÁRIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI ESTADUAL QUE ELEVA AS ALÍQUOTAS 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. (REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 875.958 Goiás, grifos nossos)

Nos termos do art. 1.035, § 5º, do Código de Processo Civil, "reconhecida a repercussão geral, o relator no Supremo Tribunal Federal determinará a suspensão do processamento de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão e tramitem no território nacional."

Assim, o impacto do reconhecimento da repercussão geral sobre determinado assunto é a suspensão de sua discussão nas instâncias inferiores, visando evitar a proliferação de demandas com possibilidade de decisões conflitantes até que o STF se manifeste sobre a matéria, prestigiando a racionalidade da atuação do Judiciário e a segurança jurídica.

Considerando o panorama até aqui traçado, s.m.j, neste momento, a proposta de majoração da alíquota não se mostra compatível com o princípio da razoabilidade, especialmente tendo em vista que:

- sobre o tema da majoração de alíquotas já houve o reconhecimento de repercussão geral;
- o recurso que tiver a repercussão geral reconhecida deverá ser julgado no prazo de 1 (um) ano e terá preferência sobre os demais feitos, nos termos do art. 1.035, § 9º, CPC;
- a necessidade de ajustes no regime previdenciário dos servidores do Município de São Paulo é questão que se arrasta há vários anos e, nos termos do texto proposto, com previsão de equacionamento apenas ao cabo de 75 anos;
- a alteração proposta pelo projeto em relação a alíquotas da contribuição previdenciária produz baixo impacto na redução do déficit, conforme estudos técnicos do CTEO, reportando dados apresentados pela FIPE; e
- o projeto for aprovado e a majoração da contribuição for considerada inconstitucional em decorrência do julgamento da repercussão geral, haverá prejuízo aos cofres públicos em razão da necessidade de restituição dos valores indevidamente cobrados, atualizados monetariamente e com juros.

Por fim, cabe registrar que o art. 27 do projeto prevê autorização para o Município efetuar cessão onerosa e para fins de securitização dos fluxos financeiros livres, nos seguintes termos:

"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."

A possibilidade de realização de tal espécie de operação financeira é alvo de intensa polêmica, notadamente em razão dos aspectos contraditórios que encerra. Veja-se, por exemplo, que há previsão de que a cessão não modifica a natureza do crédito, preservando-se todas as suas garantias e os seus privilégios legais, bem como de que todos os atos e procedimentos relacionados à cobrança dos créditos inadimplidos permanecerão sob a responsabilidade dos órgãos da administração direta e indireta, previsões que não se adequam ao fato de o crédito passar a pertencer a particulares.

No art. 87 o projeto cria o Quadro dos Profissionais de Gestão Previdenciária – QPGP, composto por 100 (cem) cargos de Analista de Gestão Previdenciária – AGP, de 75 (setenta e cinco) cargos de Técnico de Gestão Previdenciária – TGP e de 56 (cinquenta e seis) cargos de Direção e Assessoramento, de provimento em comissão.

Entretanto o projeto não veio acompanhado dos demonstrativos e declarações exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101/00, notadamente do impacto orçamentário e financeiro da proposta, nos termos exigidos pelos arts. 17, § 1º e 16, I, do mencionado diploma legal.

Outro ponto em que há problemas no citado quadro é a previsão de diversos cargos com provimento em comissão para o exercício de atribuições que não se coadunam com esta forma de provimento, por caracterizarem atribuições técnicas, administrativas ou operacionais, cujo desempenho deve ficar a cargo de servidor efetivo.