

Ofício GAB/PRES nº 50/2021

São Paulo, 26 de outubro de 2021.

Senhor Vereador Professor,

Com nossas cordiais saudações e em resposta ao Ofício SGP12 n. 775/2021, desta Edilidade, que trata de solicitação de Requerimento CCJ n. 27/2021, deliberada pela Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 29 de setembro de 2021, nos termos do Requerimento RDS n. 1352/2021, de autoria do N. Vereador Toninho Véspoli, que requer desta Corte de Contas estudos sobre o PLO 07/2021, que "Estabelece regras do Regime Próprio de Previdência Social do Município de São Paulo de acordo com a Emenda à Constituição Federal nº 103, de 12 de novembro de 2019", encaminho, em anexo, o Relatório final produzido pelo Grupo de Estudo instituído pela Portaria n. 524/2021, criada especialmente com esta finalidade.

Na oportunidade apresento protestos de respeito e consideração.

Respeitosamente,

João Antonio da Silva Filho
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Vereador Professor Toninho Vespoli
Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa
Câmara Municipal de São Paulo
ccj@saopaulo.sp.leg.br

Av. Prof. Ascendino Reis, 1130 - CEP 04027-000 - São Paulo

TEL.: (11) 5080-1141 - (11) 5080-1000

Cód. 042 (Versão 05)



VERIFICAÇÃO ASSINATURAS



Código Verificação: 2DE7A214E30C4B7C4385497918D42EE7

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes assinantes nas datas indicadas (Horário de Brasília):

✓ JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO em 26/10/2021 15:50

Para verificar as assinaturas, acesse o Portal de Assinaturas do TCM/SP em <https://portalassinatura.tcm.sp.gov.br> e informe o código acima ou acesse o link abaixo:

<https://portalassinatura.tcm.sp.gov.br/Check/2DE7A214E30C4B7C4385497918D42EE7>

GRUPO DE TRABALHO INSTITUÍDO PELA PORTARIA Nº 524/21
PROJETO DE EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 07/2021
RELATÓRIO

1. INTRODUÇÃO

A Prefeitura do Município de São Paulo, em 23.09.21, encaminhou à Câmara Municipal de São Paulo o Projeto de Emenda à Lei Orgânica do Município de São Paulo – PLO nº 07/2021, que “Estabelece regras do Regime Próprio de Previdência Social do Município de São Paulo de acordo com a Emenda à Constituição Federal nº 103, de 12 de novembro de 2019”.

A proposta do Executivo prevê a inclusão do artigo 101-A à Lei Orgânica do Município de São Paulo, dispondo que os servidores municipais, vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, serão aposentados com as idades mínimas previstas para os servidores da União, vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social, dispostas no inciso III do § 1º do artigo 40 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda à Constituição Federal nº 103, de 12 de novembro de 2019, observada a redução de idade para os ocupantes de cargo de professor de que trata o § 5º do artigo 40 da Constituição Federal.

A par disso, a proposta prevê a inclusão dos artigos 26 a 38 às Disposições Gerais e Transitórias da Lei Orgânica do Município de São Paulo, cuidando da aplicação aos servidores municipais dos dispositivos da EC 103/2019 que especifica, até que entre em vigor lei municipal que discipline os benefícios do RPPS, bem como a instituição de medidas voltadas ao equilíbrio financeiro e atuarial do regime, a definição de formas do respectivo financiamento e a fixação do limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo RPPS.

Por meio da Portaria nº 524/2021, publicada no Diário Oficial da Cidade de 16.10.21, foi constituído Grupo de Estudos para análise do PLO nº 07/2021, tendo em vista as solicitações formuladas pela Nobre Vereadora Juliana Cardoso e pelo Nobre Vereador Professor Toninho Vespoli protocolados, respectivamente, e-TCM 15814/2021 e

15833/2021, os quais, de acordo com as respectivas considerações, solicitaram a esta Corte parecer a respeito da proposta do Executivo, para oferecer subsídios ao Legislativo.

Cabe destacar que a análise realizada se limitou aos aspectos técnicos sob os enfoques jurídico e financeiro. Considerando a ausência de profissional atuarial nos quadros deste Grupo Técnico e da E. Corte, este relatório não realizou análise atuarial, limitando-se, quanto a este enfoque, a comparar os cenários previstos no estudo apresentado com o disposto no PLO, bem como a comentar a base de dados utilizada no referido estudo, esta objeto de procedimento de verificação na Auditoria presente no eTCM nº 11.142/2021. Além disso, a análise do projeto foi realizada em prazo curto, em obediência à tempestividade das informações requisitadas.

2. DA TÉCNICA LEGISLATIVA

Preliminarmente à análise jurídica e técnica dos dispositivos do Projeto de Reforma à Lei Orgânica, faz-se necessária uma análise sobre o aspecto da técnica legislativa da proposta.

A Lei Complementar nº 95/1998, em observância ao disposto no parágrafo único do artigo 58 da Constituição Federal, dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação de leis e dos atos normativos que menciona.

A finalidade da LC nº 95/1998 e de sua regulamentação é cuidar da qualidade legislativa, visando que a redação dos projetos de lei, assim como de outros atos normativos, apresentem a clareza e a objetividade necessárias à rápida e adequada compreensão de seu conteúdo normativo por parte daqueles que estarão sujeitos ao seu comando, seja na condição de aplicador da lei, seja na condição de sujeito da lei.

Nesse sentido, o inciso I do artigo 11 da LC nº 95/1998¹, prevê que o legislador, para obtenção da clareza necessária, deverá empregar: palavras e expressões de sentido

¹ Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

I - para a obtenção de clareza:

a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando;

comum; frases curtas e concisas; orações na ordem direta; uniformidade do tempo verbal; e recursos de pontuação de forma sensata.

O Decreto nº 9.191/2017, que estabelece normas e diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República, traz em seu Anexo - QUESTÕES A SEREM ANALISADAS QUANDO DA ELABORAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL, das quais merecem destaque aquelas relativas à compreensão do ato normativo, abaixo transcritas:

14. O ato normativo corresponde às expectativas dos cidadãos e é inteligível para todos?

14.1. O ato normativo proposto será entendido e aceito pelos cidadãos?

14.2. Os destinatários da norma podem entender o vocabulário utilizado, a organização e a extensão das frases e das disposições, a sistemática, a lógica e a abstração?

De fato, as leis destinam-se a disciplinar uma variedade imensa de situações, portanto, é recomendável que o legislador redija as leis dentro de um espírito de sistema, tendo em vista não só a coerência e a harmonia interna de suas disposições, mas também a sua adequada inserção no sistema jurídico como um todo.

A moderna doutrina constitucional ressalta que a utilização de fórmulas obscuras ou criptográficas contraria princípios básicos do próprio Estado de Direito, como os da segurança jurídica e os postulados de clareza e de precisão da norma jurídica.

O Estado de Direito busca submeter todas as relações ao regime da lei.

É de se enfatizar a delicadeza da tarefa confiada ao legislador, pois a generalidade, a abstração e o efeito vinculante que caracterizam a lei revelam não só a grandeza, mas também a problemática que marcam a atividade legislativa.

b) usar frases curtas e concisas;

c) construir as orações na ordem direta, evitando preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis;

d) buscar a uniformidade do tempo verbal em todo o texto das normas legais, dando preferência ao tempo presente ou ao futuro simples do presente;

e) usar os recursos de pontuação de forma judiciosa, evitando os abusos de caráter estilístico;

Com efeito, na busca para atender a clareza e objetividade das leis, o legislador deve evitar, tanto quanto possível, que para a compreensão do texto legal seja necessária a consulta a outras leis para conhecer o conteúdo concreto de determinado comando legal.

Desse modo, a mera remissão numérica a dispositivo ou dispositivos de outro diploma legal, sem que haja uma especificação mínima de seu conteúdo, não deve ser utilizada para manifestar a vontade do legislador.

A proposta encaminhada pelo Executivo, como mais acima esclarecido, entre outras previsões, dispõe sobre aplicação de diversos dispositivos da EC 103/2019.

Pelo que se verifica, o artigo 2º do PLO nº 07/2021 prevê a inclusão nas Disposições Gerais e Transitórias da Lei Orgânica do Município de São Paulo dos artigos 26 a 38, dos quais, os artigos 26, 27, 28, 29, 35 e 36 fazem menção a diversos dispositivos da EC 103/2019, dificultando, sobremaneira, a compreensão do texto legal.

Verifica-se, outrossim, que os artigos da EC 103/2019, citados no texto do PLO nº 07/2021, por sua vez, fazem referência a outros dispositivos, o que dificulta ainda mais a compreensão da proposta encaminhada pelo Executivo.

O artigo 31, a ser incluído nas Disposições Gerais e Transitórias da Lei Orgânica, menciona dispositivos da Constituição Federal, com a redação dada pela EC 41/2003, além de mencionar dispositivos da ECs 41/2003 e 47/2005 e da própria EC 103/2019.

Por sua vez, os artigos 32 e 34 mencionam dispositivos da Constituição Federal, com a redação dada pela EC 103/2019.

Desse modo, em uma primeira leitura do texto do PLO nº 07/2021 é possível verificar que não foi aplicada uma técnica legislativa adequada, de acordo com as regras básicas estabelecidas pela LC nº 95/1998, restando, assim, prejudicada a clareza necessária a um texto de lei.

3. DA ANÁLISE DOS DISPOSITIVOS DO PLO Nº 07/2021

3.1. Alterações à Lei Orgânica

- Artigo 1º do PLO:

- suprimiu do artigo 27, inciso IV, a competência da Mesa da Câmara para aposentar seus servidores.

- prevê a inclusão na Lei Orgânica do Município de São Paulo do artigo 101-A com a seguinte redação:

“Art. 101-A. Os servidores vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social - RPPS do Município serão aposentados com as idades mínimas previstas para os servidores vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social da União no inciso III do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, com a redação da Emenda à Constituição Federal nº 103, de 12 de novembro de 2019, observada a redução de idade mínima para os ocupantes de cargo de professor de que trata o § 5º do art. 40 da Constituição Federal e os demais requisitos e critérios estabelecidos nesta Emenda à Lei Orgânica.” (NR)

Dessa forma, a idade mínima para aposentadoria dos servidores municipais passará a ser 62 anos, mulher e 65 anos, homem, observada a redução de 5 (cinco) anos para professores e professoras, que comprovem tempo de efetivo exercício em função de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio nos termos de lei complementar do ente.

Cumprе salientar que a EC 103/2019 dispôs que, no âmbito dos entes federativos, a alteração da idade mínima será estabelecida mediante emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas, conforme nova redação dada ao inciso III do §1º do artigo 40 da Constituição Federal.

3.2. Alterações às Disposições Gerais e Transitórias da Lei Orgânica

- Artigo 2º do PLO: prevê alterações nas Disposições Transitórias da Lei Orgânica – incluindo os artigos 26 a 38 – aplicando dispositivos da EC 103/2019.

3.2.1. Análise dos artigos 26 a 35 (dispositivos de natureza jurídica)

- Art. 26 - Até que entre em vigor lei municipal disciplinando os benefícios do RPPS, aplicam-se os seguintes dispositivos da EC 103/2019:

I - § 1º, incisos II e III do § 2º, § 3º e § 4º do art. 10; ou

O artigo 10 da EC 103/2019 cuida de regras de aposentadoria voluntária, por incapacidade permanente e compulsória para os servidores federais até que entre em vigor lei federal que discipline os benefícios do regime próprio dos servidores da União.

II - *caput* do art. 22.

O *caput* do artigo 22 da EC 103/2019 cuida de regras para aposentadoria da pessoa com deficiência segurada pelo RGPS ou para o servidor federal, até que lei que discipline o § 4º-A do art. 40 e o inciso I do art. 201 da CF.

Considerando a redação presente no PLO, o regime de aposentadoria dos servidores públicos com deficiência deverá seguir as regras do *caput* do artigo 22 da EC 103/2019, bem como da Lei Complementar nº 142, de 8 de maio de 2013.

- **Art. 27** - Até que entre em vigor lei municipal dispondo sobre alteração do RPPS, aplica-se para a concessão de pensão por morte, a dependente de segurado falecido a partir da data da vigência desta Emenda à Lei Orgânica, o disposto nos §§ 1º a 6º do artigo 23 da EC 109/2019.

O mencionado art. 23 da EC 103/2019 estabelece que a pensão por morte do segurado do regime geral e do servidor federal será equivalente a uma cota familiar de 50% do valor da aposentadoria recebida pelo segurado ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por invalidez na data do óbito, acrescida de 10 pontos percentuais por dependente, até o máximo de 100%, observadas as regras estabelecidas nos parágrafos.

Destaca-se que a pensão por morte é um benefício previdenciário aos dependentes dos segurados do RPPS. O direito à pensão, garantido pela Carta Magna, consiste em um direito social fundamental e indispensável à sobrevivência daqueles que dependem do segurado.

Trata-se de uma proteção constitucional social associada ao princípio da dignidade da pessoa humana, visto que além de assegurar a dignidade dos indivíduos, também está

vinculada à promoção dos meios necessários a uma vida digna ao dependente do segurado.

No que tange à pensão por morte, no âmbito municipal já há legislação delimitando quais são os possíveis dependentes dos segurados e qual o período de percepção dessa pensão.

Todavia, o estabelecimento de cota familiar de 50% para fins de pensão, fere a máxima efetividade das normas constitucionais fundamentais e enfraquece a eficácia desse direito fundamental social.

Sobre esse tema, é imperioso destacar que foram ajuizadas as seguintes Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) contra esse dispositivo:

a) ADI 6916: ajuizada pela Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (Adepol) contra dispositivo da Emenda Constitucional 103/2019 que instituiu a regra de cálculo da pensão de servidor público federal falecido enquanto em atividade.

Além da inconstitucionalidade do dispositivo, a Adepol pediu que a norma seja interpretada a fim de que a pensão de servidor falecido em atividade seja calculada com base na média dos salários de contribuição desde julho de 1994.

Alternativamente, solicitou o restabelecimento da aplicação da redação anterior do artigo 40, § 7º, inciso II, da Constituição Federal.

Na análise do mérito, o relator Ministro Roberto Barroso aplicou o rito abreviado previsto no artigo 12 da Lei das ADIs (Lei nº 9.868/1999), e requisitou informações aos presidentes da República, do Senado e da Câmara Federal, e manifestações da Advocacia-Geral da União (AGU) e da Procuradoria-Geral da República (PGR).

A Presidência da República manifestou-se, preliminarmente, pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência dos pedidos formulados.

O Senado Federal também opinou pela improcedência das pretensões da proponente.

A Advocacia-Geral da União posicionou-se, preliminarmente, pela ausência de legitimidade da requerente e, no mérito, pela constitucionalidade dos dispositivos impugnados.

O Procurador-Geral da República opinou pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela procedência parcial do pedido, para que seja declarada a inconstitucionalidade do art. 23 da EC 103/2019 e, por arrastamento, do art. 40, § 7º, da CF, na redação dada pela mesma EC 103/2019.

b) ADI 6385: A Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal questiona o art. 23 da EC 103/2019, que prevê a forma de cálculo da pensão por morte de servidores públicos federais a seus dependentes. O relator é o Ministro Roberto Barroso.

Em sede de controle difuso, também denominado controle concreto ou incidental de constitucionalidade, que permite ao magistrado ou órgão colegiado analisar a constitucionalidade de um dispositivo de lei no caso concreto, convém destacar a ação judicial, Processo nº 0509761-32.2020.4.05.8500, acerca do cálculo da pensão morte.

No mencionado processo a Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais da Justiça Federal em Sergipe (JFSE) decidiu em sessão de 12.05.21 que a EC 103/2019 é inconstitucional em casos de Pensão por Morte, fixando que, no caso em tela, o cálculo da renda mensal inicial da pensão por morte deveria corresponder a 100% do valor da aposentadoria recebida pelo falecido, conforme as regras anteriores à Emenda Constitucional 103/2019.

- Art. 28 - Até que entre em vigor lei municipal dispondo a respeito do cálculo e do reajuste dos benefícios de aposentadoria e pensão dos servidores municipais, será aplicado o disposto no artigo 26 da EC 103/2019.

O art. 26 da EC 103/2019 estabelece a utilização de média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para a contribuição previdenciária, nas condições que especifica, até que lei discipline o cálculo dos benefícios do RPPS da União e do RGPS.

Convém citar as seguintes ADIs ajuizadas contra o dispositivo da EC103/2019:

a) ADI 6384²: A Adepol apontou que o art. 26 da emenda excluiu a aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho decorrente de doença grave das hipóteses de concessão do benefício pela média dos salários de contribuição.

Para essa categoria de aposentado, a reforma prevê a aplicação da regra geral de aposentadoria por incapacidade: 60% da média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotadas como base para contribuição do Regime Próprio da Previdência Social, com acréscimo de 2% por ano de contribuição que exceder o tempo de 20 anos.

Segundo a associação, aos servidores aposentados por incapacidade permanente causada por acidente de trabalho, a emenda garantiu o direito à aposentadoria integral.

Na sua avaliação, essa diferenciação viola o princípio constitucional da isonomia. “Nos dois casos, os segurados são servidores acometidos por incapacidades que os impossibilitam de exercer atividades laborais e os tornam dependentes da proteção estatal, por meio do seguro social, para viabilizar seu sustento e de suas famílias”, argumentou.

b) ADI 6279: Ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em face dos dispositivos da EC 103/2019, com pedido de liminar, cuja relatoria está a cargo do Ministro Roberto Barroso.

O Partido sustentou que os dispositivos questionados deixaram de ser aprovados em dois turnos na Câmara dos Deputados e no Senado, o que contraria o artigo 60 da Constituição Federal.

Alegou que a Proposta de Emenda Constitucional 06/2019, ao ser encaminhada para apreciação do Senado, teve itens destacados e posteriormente retirados, o que fez com que fossem incluídos no texto da emenda sem que tivessem sido devidamente votados.

² O relator é o Ministro Roberto Barroso.

Outrossim, declarou que como houve destaques na aprovação da PEC em primeiro turno no Senado, deveria ter havido deliberação sobre cada um deles, sob pena de serem aprovados dispositivos não apreciados pela Casa.

O mesmo teria acontecido, conforme a argumentação do Partido, no segundo turno da votação, quando a matéria foi aprovada com quatro destaques de bancada.

Esses trechos, assim, não teriam sido votados no respectivo turno e, conseqüentemente, não foram aprovados por 3/5 dos membros do Senado.

Além disso, o PT pediu a concessão de liminar para suspender a eficácia dos artigos 1º; 19, § 1º, inciso I, alíneas a, b e c; 20, inciso IV e 26 da EC 103/2019.

Em suma, propôs a declaração de inconstitucionalidade da EC 103/2019 por vício de inconstitucionalidade formal.

- **Art. 29** - estabelece regras de transição – ressalvado o direito de opção pelas regras previstas no art. 26 – para o servidor que tiver ingressado em cargo efetivo do Município em data anterior à vigência desta Emenda à Lei Orgânica, que poderá se aposentar nos termos dos seguintes dispositivos da EC 103/2019:

I - caput e §§ 1º a 8º do art. 4º;

II - caput e §§ 1º a 3º do art. 20; ou

III - caput e §§ 1º a 3º do art. 21.

Os artigos 4º e 20 da EC 103/2019 estabelecem regra de transição para os servidores federais que tenham ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor da EC 103/2019.

Em sede de Controle Difuso de Constitucionalidade, Processo nº 2014981-30.2020.4.04.7200, acerca das Regras de transição alteradas, Juiz da 2ª Vara Federal de Florianópolis declarou inconstitucional o artigo da EC 103/19 que revogou as regras de transição.

Salientou que a liberdade de atuação normativa do legislador reformador não é ilimitada, sendo possível preponderar a estabilidade de norma já instituída, sob pena de afetar a previsibilidade normativa e o princípio da proteção da confiança, inerentes ao ordenamento jurídico no Estado Democrático de Direito.

Com esse entendimento, a 2ª Vara Federal de Florianópolis declarou, em controle difuso, a inconstitucionalidade do artigo 35, incisos III e IV da Emenda Constitucional 103/2019, reconhecendo a uma servidora pública o direito de se aposentar com base na EC 47/05.

A servidora pública civil federal estava a poucos meses de cumprir os requisitos para aposentadoria previstos na Constituição quando entrou em vigor a EC 103/2019, de novembro de 2019.

- **Art. 30 - Estabelece regras para concessão de aposentadoria e pensão por morte:**

Art. 30. A concessão de aposentadoria ao servidor municipal amparado no RPPS e de pensão por morte aos respectivos dependentes será assegurada, a qualquer tempo, desde que tenham sido cumpridos os requisitos para obtenção destes benefícios antes da data de vigência desta Emenda à Lei Orgânica, observados os critérios da legislação vigente na data em que foram atendidos os requisitos para a concessão da aposentadoria ou da pensão por morte.

§ 1º Os proventos de aposentadoria a serem concedidos ao servidor a que se refere o caput e as pensões por morte devidas aos seus dependentes serão calculados e reajustados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidos os requisitos nela estabelecidos para a concessão destes benefícios.

§ 2º É assegurado o direito ao recebimento do benefício de aposentadoria mais favorável ao servidor municipal, desde que tenham sido implementados todos os requisitos para sua concessão, ou de pensão aos seus dependentes, calculada com base na aposentadoria voluntária que seria devida se estivesse aposentado à data do óbito.”

Esse dispositivo cuida do direito adquirido do servidor municipal submetido ao RPPS e de pensão por morte dos respectivos dependentes que tenham cumprido os requisitos para a obtenção dos benefícios antes da data de vigência desta Emenda à Lei Orgânica.

O direito adquirido encontra respaldo no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal de 1988, que dispõe: "a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”.

- Art. 31 - Estabelece regras sobre o abono de permanência:

Art. 31 Até que entre em vigor a lei municipal de que trata o § 19 do art. 40 da CF, o servidor municipal fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da contribuição previdenciária, até completar a idade para aposentadoria compulsória, o servidor que cumprir os requisitos:

I - alínea "a" do inciso III do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, na redação da Emenda à Constituição Federal nº 41, de 2003, antes da data de vigência desta Emenda à Lei Orgânica;

II - art. 2º, § 1º do art. 3º ou art. 6º da Emenda à Constituição Federal nº 41, de 2003, ou art. 3º da Emenda à Constituição Federal nº 47, de 2005, antes da data de vigência desta Emenda à Lei Orgânica;

III - arts. 4º, 10, 20, 21 e 22 da Emenda à Constituição Federal nº 103, de 2019.

O § 19, do artigo 40 da CF dispõe que os entes federativos, por meio de lei, deverão estabelecer critérios para a concessão de um abono permanência equivalente, no máximo, ao valor da contribuição previdenciária, para os servidores que tenham completado as exigências para a aposentadoria voluntária e que optem por permanecer em atividade.

- Art. 32 - Estabelece regras para a base de contribuição do Município se for o caso de aposentadoria especial:

Art. 32 Até que entre em vigor lei que altere a base de contribuição previdenciária prevista no *caput* do art. 5º³ da Lei nº 13.973/05, a contribuição do Município – inclusive Autarquias e Fundações – será acrescida de 6 pontos se atividade do servidor ensejar a concessão de aposentadoria especial prevista nos §§ 4º-C e 5º do art. 40 da CF.

Os parágrafos acima citados cuidam, respectivamente, de aposentadoria especial para servidores que exerçam atividades com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, e a ocupantes de cargos de professor que comprovem tempo de efetivo exercício das funções de magistério – educação infantil e ensino fundamental e médio – fixado em lei complementar.

Sobre esse tema, foi ajuizada a seguinte Ação Direta de Inconstitucionalidade:

³ **Art. 5º** A contribuição do Município de São Paulo, inclusive de suas autarquias e de suas fundações, para o custeio do regime próprio de que trata o art. 40 da Constituição Federal, será o dobro da contribuição do servidor ativo, devendo o produto da arrecadação ser contabilizado em conta específica.

a) **ADI 6309:** A Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria (CNTI) ajuizou contra dispositivos da EC 103/2019 que criaram requisito etário para a concessão da aposentadoria especial para segurados que trabalham expostos a agentes nocivos à saúde ou à integridade física. Neste caso, o relator é o Ministro Roberto Barroso.

Rogou-se pela declaração de inconstitucionalidade do artigo 19, inciso I; artigo 25, § 2º; e artigo 26, § 2º, inciso IV da EC 103/2019.

De acordo com a confederação, a finalidade da aposentadoria especial é evitar que o trabalhador sofra prejuízos em decorrência da exposição ao agente nocivo por tempo superior ao suportável.

O destinatário da aposentadoria especial, nessas condições, não pode aguardar eventual idade mínima, sob pena de permanecer exposto ao risco.

Essa exigência, segundo a CNTI, viola o artigo 7º, inciso XXII, da Constituição Federal, que assegura aos trabalhadores urbanos e rurais a redução dos riscos inerentes ao trabalho por meio de normas de saúde, higiene e segurança, e o princípio da dignidade humana, que busca assegurar condições justas e adequadas para a vida do segurado e sua família. “É dever do Estado evitar que o trabalhador continue, deliberadamente, prejudicando a sua saúde e a sua integridade física após o cumprimento do tempo mínimo de contribuição exigido para aposentaria especial”, sustentou.

Além de pedir a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos questionados da EC 103/2019, a entidade de classe pediu a realização de audiência pública para ouvir depoimento de engenheiros de segurança e médicos do trabalho com experiência em ambiente com agentes nocivos.

- **Art. 33** - Altera regras da base de incidência da contribuição previdenciária para servidores aposentados e pensionistas:

Art. 33 Até que entre em vigor lei que altere a base de incidência da contribuição previdenciária de que trata o caput do art. 2^o da Lei nº 13.973, de 2005, havendo déficit previdenciário no RPPS, a alíquota de contribuição devida pelos aposentados e pensionistas de quaisquer dos Poderes do Município de São Paulo, incluídas suas entidades autárquicas e suas fundações, incidirá sobre o valor da parcela dos proventos de aposentadoria e de pensões que supere o limite do salário mínimo nacional.

O referido dispositivo reproduz a essência do § 1-A do art. 149 da CF, inserido pela EC 103/2019.

- **Art. 34** - Estabelece regras para instituição de contribuição extraordinária:

Art. 34 Por meio de lei, o Município poderá instituir contribuição extraordinária dos servidores públicos ativos, dos aposentados e dos pensionistas, para custeio do RPPS, nos termos dos §§ 1^o-B e 1^o-C do art. 149 da Constituição Federal, observado o disposto no inciso X do § 22 do art. 40 da Constituição Federal.

Os §§ 1^o-B e 1^o-C do art. 149 da CF dispõem sobre a instituição de cobrança extraordinária para os servidores ativos e inativos – simultaneamente com outras medidas – quando a instituição de cobrança para os inativos e pensionistas sobre valor que supere um salário-mínimo não for suficiente para equacionar o déficit atuarial.

O mencionado § 22 do art. 40 da CF, acrescido pela EC 103/19, prevê que lei complementar federal estabelecerá normas gerais de organização, funcionamento e de responsabilidade de gestão para os regimes próprios de previdência.

Convém ressaltar que a instituição de cobrança extraordinária para os servidores ativos e inativos foi considerada inconstitucional pelo STF em decisões pretéritas, decorrentes dos julgamentos das ADIS 2020 e 2016 (contribuição previdenciária 25% + IRRF 27,5% = 52,5%), em relação às faixas mais elevadas de bases de cálculo da contribuição previdenciária incidente sobre servidores ativos, inativos e pensionistas da União, em que a alíquota chega ao patamar de 19% e de 22% de contribuição previdenciária do setor

⁴ **Art. 2^o** Os aposentados e os pensionistas do Município, inclusive os de suas autarquias e fundações, cujos benefícios previdenciários sejam concedidos com base em situações funcionais regidas pela Lei nº 8.989, de 29 de outubro de 1979, contribuirão com 14% (quatorze por cento), incidentes sobre o valor da parcela dos proventos de aposentadorias e pensões que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social. (Redação dada pela Lei nº 17.020/2018)

público federal e pensionistas, somando-se, ainda, a incidência de 27,5%, que é a atual alíquota máxima do IRRF.

Esse mesmo entendimento pode ser aplicado na propositura ora em análise por indicar lesão ao direito de não sofrer carga tributária confiscatória, direito este protegido por cláusula pétrea.

Vale frisar, essa visão de provável inconstitucionalidade reforça-se em relação à possibilidade de incidir, além das contribuições ordinárias, também contribuições extraordinárias nas faixas de alíquotas mais elevadas, com o consequente desrespeito ao princípio da vedação de utilização de tributo com efeito de confisco.

Ainda, com relação à instituição de cobrança da contribuição previdenciária para aposentados e pensionistas sobre o valor que supere o limite do salário-mínimo nacional bem como a contribuição extraordinária dos servidores ativos, inativos e pensionistas, respectivamente, artigos 33 e 34 supra, foram ajuizadas as seguintes ADIs:

a) ADI 6361: ajuizada pela União Nacional dos Auditores e Técnicos Federais de Finanças e Controle – Unacon.

Para a Unacon, essas novas contribuições violam os artigos da Constituição Federal que vedam o confisco (artigo 150) e o princípio do prévio custeio – artigo 195, § 5º.

A entidade sustentou ainda que a citada emenda prevê a possibilidade de instituição de contribuição extraordinária por meio da edição de lei, com vigência de até vinte anos. Segundo a entidade: “As mudanças diminuirão a renda de servidores ativos, aposentados e pensionistas, com o aumento confiscatório da contribuição previdenciária, sem o correspondente aumento no benefício”.

A seu ver, essa medida viola o princípio constitucional da vedação do retrocesso, pois cerceia valores de subsistência própria e familiar (redução do poder aquisitivo) sem justificativas atuariais “plausíveis ou razoáveis”.

Nesta ADI, portanto, discute-se: (i) a possibilidade de contribuição sobre aposentadorias e pensões que superem o salário mínimo, (ii) a instituição de contribuição extraordinária, entre outras situações (Art. 149, §§ 1º-A, 1º-B e 1º-C da CF).

b) ADI 6367: ajuizada pela Associação Nacional dos Auditores da Receita Federal do Brasil – Unafisco Nacional.

A entidade apontou inconstitucionalidades formais que teriam ocorrido durante o processo legislativo, como a ausência de votação da proposta de emenda à Constituição em dois turnos no Senado Federal, além de inconstitucionalidades materiais, citando a alíquota progressiva no âmbito do Regime Próprio de Previdência Social e violação aos princípios da contrapartida, da vedação do confisco, da proporcionalidade e da irredutibilidade de vencimentos dos servidores públicos.

c) ADIs 6254, 6255, 6256 e 6258: Ações em que se discute a progressividade das alíquotas, e;

d) ADI 6271: Argumentou que o aumento progressivo das alíquotas de 11% para até 22% fere diversos princípios constitucionais, como o da violação da capacidade contributiva do cidadão e da vedação ao caráter confiscatório da tributação.

O Ministro Roberto Barroso é o relator das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6254, 6255, 6258, 6271 e 6367, ajuizadas, respectivamente, pela Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (Anadep), pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), pela Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe), pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip) e pela Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (Unafisco).

Contudo, o Ministro Roberto Barroso indeferiu pedido de medida liminar dessas cinco Ações Diretas de Inconstitucionalidade que questionam a progressividade das alíquotas de contribuição previdenciária dos servidores públicos, introduzida pela EC 103/2019.

O ministro explicou que, como não foi verificada, em princípio, a inconstitucionalidade desses dispositivos, eles devem ser considerados “válidos, vigentes e eficazes” até que o

STF examine definitivamente a questão, para evitar decisões judiciais discrepantes em outras instâncias do Judiciário. A decisão será submetida a referendo do Plenário.

Em nome da segurança jurídica, o ministro aplicou o rito abreviado (artigo 12 da Lei 9.868/99) à tramitação dessas ações, para permitir que sejam julgadas diretamente no mérito.

No entanto, como algumas categorias vêm sendo beneficiadas por decisões de instâncias inferiores e outras não, podendo levar a soluções judiciais discrepantes e anti-isonômicas, ele considerou necessário se manifestar, especificamente, sobre a progressividade das alíquotas.

Merece destaque as alegações constantes das **ADIs 6254, 6255, 6256 e 6258**, abaixo descritas:

ADI 6254: a Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (Anadep) questiona dispositivos que instituem contribuição previdenciária extraordinária e alíquotas progressivas, que revogam regras de transição anteriores, que anulam aposentadorias já concedidas com contagem especial de tempo e que dão tratamento diferenciado às mulheres do regime próprio e do regime geral de Previdência Social no que diz respeito ao acréscimo no benefício de aposentadoria;

ADIs 6255 e 6256: ajuizadas por cinco entidades de classe – Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp), Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT), Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra) e Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR).

Na **ADI 6255**, sustentam que a progressividade das alíquotas de contribuição previdenciária a que estão sujeitos (entre 14% e 19%) tem impacto desproporcional em seus subsídios sem que tenham sido criados benefícios correspondentes ao “abusivo aumento”.

As entidades pediram liminar para suspender as alíquotas progressivas e a possibilidade de instituição de tributo extraordinário ou ampliação da base contributiva das aposentadorias e pensões.

Na **ADI 6256**, as cinco entidades questionam o dispositivo que considera nula a aposentadoria que tenha sido ou que venha a ser concedida por Regime Próprio de Previdência Social com contagem recíproca do Regime Geral de Previdência Social.

Para as associações, é preciso abrir exceção para os casos de averbação de tempo de serviço previstos em leis específicas ou anteriores à EC 20/1998, que, por expressa disposição constitucional, equivale a tempo de contribuição.

ADI 6258: a Associação dos Juízes Federais do Brasil (Ajufe) também questionou as alíquotas progressivas, a cobrança de contribuição previdenciária de aposentados e pensionistas sobre o valor dos proventos que superem o salário-mínimo quando houver déficit atuarial, bem como previsão de instituição de contribuição extraordinária para os servidores públicos federais, também em caso de déficit.

Para a Ajufe, as alterações afrontam a Constituição Federal e as bases do sistema da Previdência Social.

A ANPPREV solicitou o ingresso como *amicus curiae* nas **ADIs 6255 e 6258**.

Em outra frente, a ANPPREV ingressou com ações na primeira instância, questionando, além dos novos valores da contribuição, a possibilidade de instituição de alíquota extraordinária e de diminuição da faixa de isenção para aposentados e pensionistas, o fim do duplo teto e as regras de transição.

Como visto, os pedidos de liminar foram indeferidos, e a decisão será submetida a referendo do Plenário do STF.

Convém destacar, ainda sobre o tema tributação e isenção da contribuição previdenciária, a **ADI 6336**, ajuizada pela Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho

(Anamatra), na qual questiona dispositivo da EC 103/2019 que revogou o § 21 do artigo 40 da Constituição Federal.

O dispositivo previa o dobro da isenção parcial prevista no § 18 do artigo 40 da CF, dos proventos de aposentadoria de servidores acometidos por doenças graves e incapacitantes.

O Ministro Edson Fachin é o relator da ação.

O referido artigo 35, inciso I, alínea a, da EC 103 extinguiu a previsão de que, para esse grupo de beneficiários, a contribuição incidiria sobre as parcelas de aposentadoria e de pensão que superassem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Com isso, esses beneficiários estariam sujeitos às mesmas regras dos demais beneficiários, com a incidência da contribuição sobre o valor que superar o teto dos benefícios do RGPS.

Segundo a Anamatra, a medida violou os princípios constitucionais da isonomia e da dignidade da pessoa humana na efetivação do direito fundamental à aposentadoria ao atribuir tratamento idêntico entre aposentados saudáveis e os acometidos por doenças incapacitantes.

A associação afirma ainda que a extinção de uma regra que vigora há mais de uma década implicaria retrocesso social, pois desconstitui direito conquistado pela vontade constitucional de equiparação material dos cidadãos.

Outrossim, cabe ressaltar que a premissa das reformas previdenciárias visando alterar o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos ocupantes de cargo efetivo é a adoção de regras existentes no RGPS, com vistas à aproximação entre os dois regimes previdenciários, conforme previsto no § 12, do artigo 40, que dispõe sobre a aplicação subsidiária das normas do RGPS ao RPPS, no que couber.

O princípio da solidariedade foi analisado pelo Supremo Tribunal Federal nas **ADIs nº 3.105-8/DF e 3.128-8/DF⁵**, cujas decisões, em síntese, versam que o sujeito passivo ao pagar a contribuição previdenciária, não subvenciona, em parte, a própria aposentadoria, mas concorre também, como membro da sociedade, para a alimentação do sistema, cuja subsistência permitirá a percepção dos proventos ao aposentar-se.

Assim, a distribuição dos benefícios e obrigações sociais entre todos, sejam servidores públicos, trabalhadores da iniciativa privada, urbanos ou rurais, contribui para a redução das desigualdades, procurando assentar uma sociedade mais justa.

Nessas ações, os ministros entenderam que a contribuição previdenciária dos aposentados e pensionistas dos RPPSs da União, dos Estados e dos Municípios deve recair sobre o que exceder o teto do RGPS.

- **Art. 35** - Referenda dispositivos da EC 103/19:

Art. 35 nos termos do inciso II do art. 36 da EC 103/19, fica referendado:

*I - a alteração promovida pelo art. 1º da Emenda à Constituição Federal nº 103, de 2019, no art. 149 da Constituição Federal; e
II - a alínea “a” do inciso I e os incisos III e IV do art. 35 da Emenda à Constituição Federal nº 103, de 2019.*

O art. 149 da CF, com a redação dada pela EC 103/19, prevê a instituição pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios – por meio de lei – de contribuição previdenciária que poderá ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e pensão, dispondo no § 1º-A sobre a contribuição dos aposentados e pensionistas a partir de um salário-mínimo, e nos §§ 1º-B e 1º-C sobre a contribuição extraordinária.

A alínea “a” do inciso I do artigo 35 da EC 103/19 revoga o § 21 do art. 40 da CF que estabelecia que a contribuição previdenciária dos inativos e pensionistas incidiria apenas sobre as parcelas de proventos de aposentadoria e de pensão que superassem o dobro

⁵ O relator das ADIs nº 3.105-8/DF e 3.128-8/DF é Ministro Cezar Peluso.

do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral no caso de beneficiário portador de doença incapacitante.

Os incisos III e IV do art. 35 da EC 103/19 revogam os dispositivos das ECs 41/03 e 47/05 que cuidavam de regras de transição.

Conforme acima esclarecido, a existência de direito individual protegido por cláusula pétrea, a fixação de alíquotas progressivas e a previsão de contribuição extraordinária para o RPPS, merece questionamento quanto a sua constitucionalidade, na hipótese de o patamar mais elevado de alíquotas progressivas ser considerado confiscatório, ou, se somadas as incidências de uma ou duas dessas alíquotas mais elevadas de contribuição previdenciária com o teto da alíquota progressiva do IRRF, atinja-se um total de carga tributária confiscatória do ente tributante, conforme já decidiu o STF (**ADIs 2010 e 2016**).

O §1º do art. 149 da CF, com os acréscimos dos §§ 1º-A, 1º-B e 1º-C no mesmo artigo 149, que além da possibilidade de criação de contribuição extraordinária, preveem a incidência de tributação com contribuição previdenciária dos aposentados e pensionistas com proventos acima apenas de um salário-mínimo, **quando os segurados do RGPS são imunes em relação até mesmo ao teto de benefícios**, em princípio, representa lesão ao princípio da isonomia (CF, art. 150, inciso II).

Parece razoável interpretar que o constituinte derivado abdicou do compromisso de o Poder Público gerir com competência e eficiência o RPPS, deixando, com ferimento aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade (CF, art. 5º, inciso LIV), todos os ônus de eventual desequilíbrio financeiro e atuarial sobre os servidores públicos ativos, aposentados e pensionistas, o que é injusto e constitucionalmente inaceitável.

A exigência de equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes previdenciários e o princípio da equidade do custeio justificam esses questionamentos, estando intimamente ligados aos princípios da capacidade contributiva.

Não podem, todavia, a carga tributária de determinado ente da Federação ou o patamar de determinado tributo ou multa fiscal ser tão severos que possam ser tidos como

confiscatórios, vez que se trata de direito e garantia constitucional amparado por cláusula pétrea (CF, art. 60, §4º, inciso IV).

Parece que a solução encontrada para a previdência social do setor público – com a adoção dessas medidas - é o retorno desses valores para a União, a título de contribuições previdenciárias ordinárias e extraordinárias com alíquotas progressivas dessas contribuições somadas à alíquota progressiva máxima do IRRF, praticamente desonerando os cofres públicos dos gastos com benefícios previdenciários dos servidores federais, representa um tratamento fiscal confiscatório com ferimento do núcleo intangível da CF.

O mesmo se aplicaria ao município de São Paulo em relação aos seus servidores conforme previsto nos artigos 33, 34 e 35 do PLO nº 07/2021.

3.2.2. Análise dos artigos 36 a 38 (dispositivos de naturezas financeira e atuarial)

- **Art. 36** - Institui a segregação de massas, separando os contribuintes e segurados em dois grupos, sendo um financiado pelo sistema de repartição simples e outro pelo sistema de capitalização:

Art. 36. Até que entre em vigor lei que equacione o déficit financeiro e atuarial de que trata o § 1º do art. 9º da Emenda à Constituição Federal nº 103, de 2019, o RPPS do Município de São Paulo fica reorganizado e financiado, mediante a segregação em dois planos de custeio, sendo um fundo de repartição simples e outro de capitalização.

[...]

3.2.2.1. Rateio proporcional das insuficiências financeiras dos fundos previdenciários entre os Poderes Executivo e Legislativo

O Projeto de emenda à Lei Orgânica nº 07/2021 prevê em seu art. 36, caput, que até a entrada em vigor de lei que equacione o déficit financeiro e atuarial de que trata o § 1º do art. 9º da Emenda à Constituição Federal nº 103, de 12 de novembro de 2019, o Regime Próprio de Previdência Social - RPPS do Município de São Paulo fica reorganizado e financiado mediante a segregação em dois planos de custeio, sendo um fundo de repartição simples e outro de capitalização.

Os aludidos seriam de natureza previdenciária e comunicáveis entre si, sendo dotados, cada um deles, de natureza pública, identidade físico-contábil individual, com destinação específica para o pagamento dos benefícios previdenciários correspondentes, não havendo qualquer hipótese de solidariedade, subsidiariedade ou supletividade.

Nessa esteira, o § 4º do art. 36 do aludido Projeto criaria o denominado “Fundo Financeiro – FUNFIN”, o qual detém a responsabilidade de gerir os recursos a este vinculados, para o custeio dos benefícios previdenciários aos segurados vinculados ao RPPS e seus dependentes, que, cumulativamente:

- I - tenham sido admitidos como servidores efetivos no Município de São Paulo até 27 de dezembro de 2018;
- II - tenham nascido após 31 de dezembro de 1953; e
- III – que não tenham aderido à previdência complementar.

Tal fundo seria financiado pelo regime de Repartição Simples, pelas contribuições a serem pagas pela Administração Municipal Direta, Autarquias, Fundações, pela Câmara Municipal e pelo Tribunal de Contas do Município, e pelos respectivos servidores ativos, aposentados e pensionistas, sem objetivo de acumulação de recursos, sendo o seu Plano de Custeio e de Benefícios calculados atuarialmente.

Conforme preconiza o § 6º do art. 36 do Projeto, as insuficiências financeiras do FUNFIN seriam de responsabilidade dos Poderes Executivo e Legislativo, rateados proporcionalmente na razão do custo dos beneficiários originados de cada Poder e de cada órgão/entidade da Administração Direta, Autárquica e Fundacional.

De maneira semelhante, o § 8º do art. 36 do Projeto cria o Fundo Previdenciário – FUNPREV, que deteria a responsabilidade de gerir os recursos a este vinculados, para o custeio dos benefícios previdenciários aos segurados vinculados ao RPPS, e seus dependentes, que:

- I - tenham sido admitidos como servidores efetivos no Município de São Paulo depois de 27 de dezembro de 2018;
- II - tenham nascido até 31 de dezembro de 1953 ou,
- III - que tenham aderido à previdência complementar independentemente da idade e data de admissão como servidores efetivos no Município de São Paulo.

O FUNPREV seria financiado pelo regime de capitalização, pelas contribuições a serem pagas pela Administração Direta, Autarquias, Fundações, TCM/SP, CMSP e respectivos servidores ativos, aposentados e pensionistas, e tem o objetivo de acumulação dos recursos necessários e suficientes para o custeio do correspondente plano de benefícios, calculado atuarialmente

Igualmente ao FUNFIN, o § 10 do art. 36 do Projeto estabelece que eventuais insuficiências financeiras do FUNPREV seriam de responsabilidade dos Poderes Executivo e Legislativo, rateados proporcionalmente na razão dos beneficiários originados de cada Poder e de cada órgão da administração direta e entidade da administração indireta.

Ocorre que o rateio proporcional da insuficiência financeira dos fundos FUNFIN e FUNPREV entre os Poderes Executivo e Legislativo, proporcionalmente na razão do custo dos benefícios originados de cada Poder e de cada órgão/entidade da Administração municipal, não é adequadamente qualificada no âmbito do Projeto em tela, na medida em que o financiamento das despesas carreadas pelo Poder Legislativo é assumido financeiramente pelo próprio Poder Executivo, por meio de duodécimos limitados a disponibilidades estabelecidas em lei, nos termos dos art. 168 da Constituição Federal.

Dessa forma, a aludida regra seria contrária ao ordenamento jurídico pátrio, bem como orçamentária e financeiramente incompatível com a realidade imposta aos órgãos do Poder Legislativo municipal, na medida em que a Câmara Municipal de São Paulo e o Tribunal de Contas do Município de São Paulo não dispõem de receitas orçamentárias próprias e suficientes para suportar a medida consignada no Projeto.

Tal conclusão encontra amparo no art. 168 da Carta Magna, conforme redação trazida pelas Emendas Constitucionais nº 45, de 30 de dezembro de 2004, e nº 109, de 15 de março de 2021.

Constituição da República Federativa do Brasil

[...]

Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos

órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º. § 1º É vedada a transferência a fundos de recursos financeiros oriundos de repasses duodecimais.

3.2.2.2. Segregação de Massas – Separação entre FUNFIN e FUNPREV

A segregação de massas é uma opção de equacionamento do déficit atuarial originalmente possibilitada pela Portaria MPS nº 403/2008, revogada pela Portaria MF nº 464/2018, que regula a matéria atualmente, no caso de inviabilidade de instituição do plano de amortização.

Conforme artigo 56, I e II, da Portaria MF nº 464/2018:

Art. 56. Poderá ser implementada a segregação da massa dos beneficiários do RPPS, divididos entre o Fundo em Repartição e o Fundo em Capitalização, para o equacionamento do déficit do regime, observados os seguintes parâmetros:

I - atendimento aos princípios da eficiência e economicidade na alocação dos recursos financeiros do regime e na composição das submassas;

II - o Fundo em Repartição será constituído por um grupo fechado em extinção, sendo vedado o ingresso de novos segurados, os quais deverão ser alocados no Fundo em Capitalização;

No caso do PLO em análise, optou-se por realizar esta divisão de massas a partir, principalmente, da data de ingresso como “servidores efetivos no município de São Paulo”, conjugada com a adesão ou não ao regime de previdência complementar, conforme § 4º e § 8º do art. 36 deste PLO e a data de nascimento do servidor, conforme tratado no subitem anterior.

Definida a condição de separação dos servidores, serão instituídos dois planos distintos: Plano Financeiro, representado pelo FUNFIN, e Plano Previdenciário, representado pelo FUNPREV.

Importante ressaltar a delimitação prevista no inciso I, § 4º, do mencionado art. 36, aderente ao Inciso II da Portaria MF nº 464/2018, vedando o ingresso de novos segurados ao Fundo que está sendo repartido, no caso, o FUNFIN, alocando os novos segurados, conforme § 8º no FUNPREV.

Assim, o Plano Financeiro deve ser fechado a novos ingressos, abarcando somente os antigos servidores, para que a partir de um determinado momento os dispêndios do Ente Federativo com esses benefícios passem a ser reduzidos, até o momento que sejam extintos.

3.2.2.3. Fontes de financiamento dos fundos previdenciário

O § 7º do art. 36 do Projeto de emenda à Lei Orgânica nº 07/2021 elenca as fontes de financiamento do Fundo Financeiro – FUNFIN.

Projeto de emenda à Lei Orgânica nº 07/2021

[...]

Art. 36. Até que entre em vigor lei que equacione o déficit financeiro e atuarial de que trata o § 1º do art. 9º da Emenda à Constituição Federal nº 103, de 2019, o RPPS do Município de São Paulo fica reorganizado e financiado, mediante a segregação em dois planos de custeio, sendo um fundo de repartição simples e outro de capitalização.

[...]

§ 7º O FUNFIN tem como fontes de financiamento:

I - contribuições a cargo da Administração Direta, Autarquias, Fundações, Tribunal de Contas do Município de São Paulo – TCM/SP e da Câmara Municipal de São Paulo – CMSP;

II - contribuições dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas;

III - aportes recebidos conforme o § 6º deste artigo, para cobertura de insuficiências financeiras;

IV - doações, subvenções e legados;

V - receitas decorrentes de aplicações financeiras e receitas patrimoniais;

VI - valores recebidos a título de compensação financeira, em razão do disposto no § 9º, do art. 201, da Constituição Federal;

VII - demais dotações previstas no orçamento municipal.

De maneira semelhante ao FUNFIN, o § 11 do art. 36 do Projeto estabelece as fontes de financiamento para o FUNPREV, conforme segue:

Projeto de emenda à Lei Orgânica nº 07/2021

[...]

Art. 36. Até que entre em vigor lei que equacione o déficit financeiro e atuarial de que trata o § 1º do art. 9º da Emenda à Constituição Federal nº 103, de 2019, o RPPS do Município de São Paulo fica reorganizado e financiado, mediante a segregação em dois planos de custeio, sendo um fundo de repartição simples e outro de capitalização.

[...]

§ 11 O FUNPREV tem como fontes de financiamento:

- I – contribuições a cargo da Administração Direta, Autarquias, Fundações, do TCM/SP e da CMSP, bem como aportes para cobertura de déficit atuarial ou financeiro;
- II – contribuições dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas;
- III – doações, subvenções e legados;
- IV – receitas decorrentes de aplicações financeiras e receitas patrimoniais;
- V – valores recebidos a título de compensação financeira, em razão do disposto no § 9º, do art. 201, da Constituição Federal;
- VI – resultado das aplicações e investimentos realizados com os respectivos recursos;
- VII - ativos imobiliários e seus rendimentos, como aluguéis e outros rendimentos derivados dos bens a ele vinculados, inclusive os decorrentes de alienações;
- VIII - produto decorrente de receitas de privatizações, alienações de ações preferenciais e ordinárias que o Município de São Paulo, suas autarquias e fundações possuam no capital de empresas e quaisquer outros ativos que tenham sido destinados ao fundo previdenciário;
- IX - recursos provenientes de contratos, convênios ou quaisquer outros acordos, incluindo antecipações, firmados com a União ou outros organismos, inclusive internacionais;
- X - recebíveis, direitos a crédito, direitos a título, concessões, direitos de uso de solo, que lhe tenham sido destinados;
- XI - participações em fundos ou receitas de que seja titular o Município de São Paulo e lhe tenham sido destinados;
- XII - recursos advindos da amortização de financiamentos imobiliários eventualmente realizados pelo IPREM;
- XIII - demais bens e recursos eventuais que lhes forem destinados e incorporados, inclusive nos termos do § 14 deste artigo; e,
- XIV - demais dotações previstas no orçamento municipal.

Conforme se depreende, tanto o Fundo Financeiro – FUNFIN quanto o Fundo Previdenciário – FUNPREV, consideram como fontes de financiamento o resultado das aplicações e investimentos realizados com os respectivos recursos, os quais estariam submetidos aos princípios da segurança, rentabilidade, liquidez e economicidade, em observância à legislação normativa geral que dispõe sobre as aplicações dos recursos dos RPPS, em conformidade com as diretrizes estabelecidas na Política de Investimento.

Ocorre que, contrariamente ao que preconiza o Projeto, a Secretaria do Tesouro Nacional - STN divulgou a Nota Técnica SEI nº 34054/2021/ME, em 22 de julho de 2021, a qual

dispõe sobre os impactos contábeis e fiscais da Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021.

No bojo do referido documento, a STN interpreta o § 1º do artigo 168 da Constituição Federal de maneira a vedar os repasses dos saldos de duodécimos não utilizados (repasses recebidos menos despesas empenhadas) a fundos criados pelos Poderes, senão vejamos:

Nota Técnica SEI nº 34054/2021/ME

[...]

22. Nesse sentido, o § 1º veda a transferência a fundos de recursos oriundos dos duodécimos, ou seja, as sobras de recursos repassados como duodécimos não poderão ser destinadas aos fundos criados por esses Poderes. Dessa forma, para a composição desses fundos, somente poderão ser destinados recursos próprios arrecadados pelos órgãos, de acordo com legislações específicas.

[...]

25. O repasse de duodécimos deve ocorrer por transferência financeira e, portanto, a classificação da fonte de recursos dos valores repassados deve ser mantida pelos órgãos que recebem duodécimos. Dessa forma, será possível apurar o superávit por meio da fonte de recursos, conjugando-se com os registros em contas de natureza de controle, DDR – Disponibilidade por Destinação de Recursos. No que diz respeito aos rendimentos de aplicação financeira desses recursos, estes permanecem com a mesma vinculação de recursos do duodécimo.

Dessa forma, eventual aporte financeiro para cobertura de déficits atuariais/financeiros dos fundos FUNFIN e FUNPREV pela Câmara Municipal de São Paulo e pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo, com recursos provenientes de duodécimos mensais, seria ato contrário ao ordenamento jurídico pátrio, na medida em que tais órgãos não dispõem de previsão orçamentária autorizada especificamente em lei para essa finalidade e considerando a vedação constante no § 1º do artigo 168 da Constituição Federal, conforme interpretação contida na Nota Técnica SEI nº 34054/2021/ME da Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

3.2.2.4. Legislação normativa do RPPS

O § 12 do art. 36 para as Disposições Gerais e Transitórias dispõe o seguinte:

§ 12. As aplicações e investimentos efetuados com os recursos dos fundos de finalidade previdenciária, submeter-se-ão aos princípios da segurança, rentabilidade, liquidez e economicidade, em observância à legislação normativa geral que dispõe sobre as aplicações dos recursos dos RPPS, em conformidade com as diretrizes estabelecidas na Política de Investimento.

Nesse sentido, a proposta afirma que as aplicações e investimentos efetuados com os recursos dos fundos previdenciários observarão a legislação normativa geral. Assim, este tópico apresenta alguns dos normativos gerais aplicáveis aos recursos dos fundos previdenciários.

A LF nº 9.717/1998 dispõe sobre regras gerais para a organização e funcionamento dos RPPS, estabelecendo diversas regras para os fundos de natureza previdenciária, dentre os quais destacam-se as exigências trazidas no caput de seu art. 6º:

Art. 6º Fica facultada à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a constituição de fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária, desde que observados os critérios de que trata o artigo 1º e, adicionalmente, os seguintes preceitos:

I - (Revogado pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001)

II - existência de conta do fundo distinta da conta do Tesouro da unidade federativa;

III - (Revogado pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001)

IV - aplicação de recursos, conforme estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional;

V - vedação da utilização de recursos do fundo de bens, direitos e ativos para empréstimos de qualquer natureza, inclusive à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a entidades da administração indireta e aos respectivos segurados;

VI - vedação à aplicação de recursos em títulos públicos, com exceção de títulos do Governo Federal;

VII - avaliação de bens, direitos e ativos de qualquer natureza integrados ao fundo, em conformidade com a Lei 4.320, de 17 de março de 1964 e alterações subsequentes;

VIII - estabelecimento de limites para a taxa de administração, conforme parâmetros gerais;

IX - constituição e extinção do fundo mediante lei.

Além destas exigências, o art. 6º exige dos fundos o cumprimento das regras estabelecidas do art. 1º da mesma lei, dentre os quais a exigência de cobertura de um número mínimo de segurados e a exigência de registro contábil individualizado das contribuições de cada servidor e dos entes estatais.

Há também diversos normativos infralegais a serem observados na condução dos recursos previdenciários. A Portaria MPS nº 519/2011 “Dispõe sobre as aplicações dos recursos financeiros dos Regimes Próprios de Previdência Social instituídos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios [...]”, além de estabelecer outras providências. A Portaria MPS nº 402/2008, em sua seção V, estabelece diversas regras para a utilização dos recursos previdenciários, dentre os quais a estabelecida no § 2º, III de seu art. 13:

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

[...]

III - a transferência de recursos ou obrigações entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, no caso de RPPS com segregação da massa dos segurados; (Incluído pela Portaria MPS nº 21, de 14/01/2014)

A Portaria MF nº 464/2018, por sua vez, estabelece normas aplicáveis às avaliações atuariais dos RPPS.

Além dos normativos supracitados, outras regras de aplicações de recursos previdenciários constam em outras normas que regulam o RPPS. Percebe-se dessa forma, uma ampla variedade de normativos a serem obedecidos pelo responsável na gestão dos fundos de natureza previdenciária.

3.2.2.5. Da Taxa de Administração

O § 14 do artigo 36 dispõe que:

As despesas administrativas do IPREM, enquanto não criada Taxa de Administração a cargo do RPPS, serão de responsabilidade do Tesouro Municipal, em cada competência de ocorrência, **observada a proporcionalidade das despesas entre os Poderes Executivo e Legislativo. (g.n.)**

Porém, o PLO não esclarece os critérios que serão utilizados para o mencionado rateio das despesas administrativas do IPREM baseadas na proporcionalidade de despesas de cada poder, ou seja, a qual tipo de despesa estaria relacionada ou qual seria a base de cálculo de dessa proporcionalidade de despesas.

- **Art. 37** – Dispõe sobre: destinação de patrimônios imobiliários e outros direitos ao FUNPREV; transferência de servidores de um fundo para o outro; aporte de recursos do Município ao RPPS, dentre outros.

3.2.2.6. Incomunicabilidade entre os Fundos

Há previsões no texto do projeto que permitem a transferência de segurados entre os planos financeiro e previdenciário, conforme se verifica do § 5º do artigo 37 do PLO:

§ 5º Após a efetiva transferência e contabilização de cada lote de ativos no patrimônio do FUNPREV, o IPREM procederá à transferência dos servidores, aposentados ou pensionistas mais idosos do FUNFIN para o FUNPREV até o montante do custo atuarial dos transferidos igualar o superávit atuarial obtido com o aporte de ativos, garantindo um índice de cobertura de pelo menos 1,02 (um inteiro e dois centésimos).

No entanto, o IV do artigo 58 da Portaria MF nº 464/2018 aduz que:

IV - fica vedada transferência de beneficiários, recursos ou obrigações entre os fundos, não se admitindo, também, a previsão da destinação de contribuições de um grupo para o financiamento dos benefícios do outro, ressalvada a revisão da segregação de que trata o art. 60;

Além disso, há aparente contradição com o § 1º do artigo 36 do PLO, que diz que os fundos são incomunicáveis, não havendo qualquer hipótese de solidariedade, subsidiariedade ou supletividade entre eles.

Vale ressaltar que o artigo 60 da Portaria MF nº 464/2018 permite a revisão da segregação de massas, após sua implementação, alterando seus parâmetros por meio de apresentação de estudo técnico previamente aprovado pela Secretaria da Previdência.

O § 3º do mesmo artigo permite revisão da segregação da massa com a transferência de riscos do Fundo em Repartição para o Fundo em Capitalização sem necessidade de aprovação prévia por parte da Secretaria de Previdência desde que atendidos, cumulativamente, os requisitos a seguir:

I - seja precedida de identificação e análise e do estabelecimento de controles dos riscos atuariais e operacionais, no mínimo, em relação à aderência das hipóteses de taxa de juros, de crescimento real das remunerações e de tábuas de sobrevivência;

II - as últimas 3 (três) avaliações atuariais do Fundo em Capitalização apresentem resultado superavitário, sem considerar eventual valor atual do plano de equacionamento de déficit;

III - seja estabelecido, em lei, critério objetivo de transferência dos beneficiários do Fundo em Repartição para o Fundo em Capitalização, e publicada, em ato normativo, a relação dos beneficiários que serão transferidos;

IV - o valor da provisão matemática relativa aos beneficiários a serem transferidos do Fundo em Repartição seja calculado com base no plano de custeio vigente e com a aplicação das mesmas hipóteses utilizadas para a massa do Fundo em Capitalização;

V - o valor da provisão matemática relativa aos beneficiários a serem transferidos do Fundo em Repartição, apurado antes de realizada a revisão, seja igual ou inferior à Margem para Revisão de Segregação, calculada pelo maior valor entre:

a) Margem para Revisão de Segregação = $[(\text{Ativos garantidores dos compromissos do plano de benefícios}) / (1,15)] - [\text{Provisões Matemáticas dos Benefícios Concedidos e a Conceder do Fundo em Capitalização}]$; ou

b) Margem para Revisão de Segregação = $[(\text{Ativos garantidores dos compromissos do plano de benefícios}) / (1 + (0,05 + 0,01 \times \text{duração do passivo do Fundo em Capitalização, em anos}))] - [\text{Provisões Matemáticas dos Benefícios Concedidos e a Conceder do Fundo em Capitalização}]$.

VI - não sejam transferidos recursos financeiros acumulados do Fundo em Capitalização para o Fundo em Repartição.

Assim, a permissão prévia contida § 5º do artigo 37 do PLO não está aderente à Portaria MF nº 464/2018.

3.2.2.7. Da gestão dos fundos

No que tange à gestão dos referidos fundos, consta do **artigo 37, § 9º**, do referido PLO que o Ipem, na condição de entidade gestora do RPPS do município de São Paulo, conjuntamente com o Comitê de Investimento, deverá encaminhar relatórios trimestrais ao Conselho Deliberativo, sobre o desempenho do FUNFIN e do FUNPREV.

Todavia, merece destaque a ausência de especificação clara no bojo do PLO quanto à gestão dos referidos fundos, bem como no que diz respeito à Governança e observância aos princípios da transparência, independência, equidade, prestação de contas (*accountability*) e responsabilidade.

Além disso, convém ponderar que com o advento da LM nº 13.973/05, o Ipem passou a ser o único órgão gestor do Regime Próprio de Previdência Municipal, responsável pela

administração, manutenção e concessão de pensões e aposentadorias, bem como pelo processamento de dados do regime de previdência.

Contudo, consoante apontamentos de recente auditoria no Ipem realizada pela Coordenadoria III, desta E. Corte de Contas, TC/011142/2021, referida entidade autárquica não realiza todas as atividades que são de sua competência, deixando principalmente a gestão (concessão, pagamento e manutenção) das aposentadorias dos servidores públicos para as respectivas unidades de pessoal dos órgãos e entidades do Município de São Paulo.

Além disso, o Relatório da Controladoria Geral do Município de São Paulo referente à OS 016/2020⁶, corroborou o apontamento realizado por este Tribunal no TC supracitado, concluindo que a autarquia previdenciária municipal possui estrutura mínima de governança em funcionamento.

Verifica-se, assim, a existência de diversas questões de implantação técnica que ainda estão pendentes e, portanto, a ausência de condições administrativas para a consecução das suas atividades e para a plena gestão do RPPS, em descumprimento à Lei Municipal nº 13.973/2005.

Destaca-se que a gestão desses fundos deverá observar as disposições da Portaria nº 464, de 19 de novembro de 2018 do Ministério da Fazenda.

Vale ressaltar, ainda, que o artigo 59 da Portaria MF nº 464/2018, dispõe sobre o acompanhamento contínuo da segregação da massa pelo RPPS. Assim, a estrutura de gestão do RPPS deve possibilitar o controle eficiente dos ativos e passivos previdenciários segregados por fundo, observados as responsabilidades dos seguintes atores:

- I - do ente federativo, que deverá avaliar, periodicamente, os seus impactos orçamentários, financeiros e fiscais e adotar medidas para mitigar os riscos do não cumprimento do plano de custeio e aportes sob sua responsabilidade;
- II - da unidade gestora do RPPS, que deverá estabelecer procedimentos

⁶https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria_geral/RA_016_2020_IPREM_publicacao_09_03_2021.pdf

que garantam os repasses das contribuições, dos pagamentos dos benefícios, da aplicação dos recursos, dentre outros, separados por fundo;

III - dos conselhos deliberativo e fiscal do RPPS, que deverão verificar a regularidade da separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes; e

IV - do atuário responsável pela avaliação atuarial, que deverá demonstrar, nos Relatórios das Avaliações Atuariais, a evolução dos custos e compromissos de cada fundo, das receitas e despesas e dos ativos garantidores, indicando se há necessidade de adequação do plano de equacionamento.

3.2.2.8. Vinculação de Impostos ao RPPS

As propostas de redação para os §§ 13 e 15 do Art. 37 preveem o disposto a seguir:

§ 13. A Prefeitura do Município de São Paulo fica autorizada a oferecer como garantia dos contratos de locação e serviços de que tratam os §§ 11 e 12 deste artigo, seus créditos de ICMS Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços, perante a Secretaria de Fazenda do Governo do Estado de São Paulo e do FPM Fundo de partição dos Municípios, perante a Secretária do Tesouro Nacional.

[...]

§ 15. Fica aportado para o RPPS o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem e que vier a ser recebido desde a data da promulgação desta emenda à Lei Orgânica até 31 de dezembro de 2055. – PLO 7/2021

Inicialmente, cabe esclarecer que o trecho “[...] o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem [...]” do § 15 é uma reprodução do art. 158, I da Constituição Federal (CF/88). Nesse sentido, entende-se que constou erro de redação no projeto, onde o termo “por eles” se trata do próprio Município de São Paulo, e não da União, como poderia se confundir pela leitura da proposta. Faz-se necessário, portanto, a correção de tal trecho.

Posto tal consideração, frisa-se que tais artigos ferem o Princípio da Não Afetação das Receitas, aplicável este aos impostos e previsto no art. 167, IV da Constituição:

Art. 167. São vedados:

[...]

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

Conforme se observa, a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa é vedada, sendo ressalvada apenas nos seguintes casos: a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159 da Constituição; a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde; para manutenção e desenvolvimento do ensino; para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII da Constituição; a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita; o pagamento de débitos com a União e para prestação de garantia ou contragarantia para com esta nos moldes do § 4º do art. 167 da Constituição.

Ocorre que a permissão de ressalva para a repartição do produto de arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159 da Constituição se refere à vinculação de determinadas categorias de impostos de natureza da União aos orçamentos municipais e aos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios, bem como de parte da arrecadação de impostos Estaduais aos orçamentos municipais. A Constituição não permite que tais recursos, vinculados ao Município, possam a vir a ser vinculados a determinados órgãos, fundos ou despesa, sendo tal interpretação extensiva não condizente com o texto constitucional.

Observa-se que questão de idêntica natureza foi objeto de discussão no STF por meio da ADI 553, transitada em julgado. Na ocasião, os Ministros do Supremo, por unanimidade, entenderam por inconstitucional dispositivo da Constituição do Estado do Rio de Janeiro⁷

⁷ “§ 1º - Ao Fundo de Desenvolvimento Econômico serão destinados recursos de, no mínimo, 10% (dez por cento) do total anualmente transferido para o Estado, proveniente do Fundo de Participação dos Estados, previsto no artigo 159, inciso I, letra "a", da Constituição

que vinculava recursos do Fundo de Participação dos Estados ao Fundo de Desenvolvimento Econômico do referido ente:

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto da Relatora, Ministra Cármen Lúcia (Presidente), julgou procedente o pedido quanto ao art. 223, § 1º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e prejudicado o pedido em relação ao art. 56 do ADCT da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Falou pelo requerente o Dr. Carlos da Costa e Silva Filho, Procurador do Estado do Rio de Janeiro. Ausentes, justificadamente, os Ministros Luiz Fux, Ricardo Lewandowski e Celso de Mello. Plenário, 13.6.2018. – Acórdão de Julgamento da ADI 553 realizado no Plenário do STF em 13.06.18.⁸

Reproduz-se, ainda, trecho do relatório da Min. Carmen Lúcia, relatora da ADI:

1. Na presente ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pelo Governador do Rio de Janeiro em 22.7.1991, questiona-se a validade constitucional do art. 226, § 1º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e do art. 56 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias dessa Constituição.

Esclareça-se que, apesar de referir-se ao art. 223 da Constituição estadual, o texto transcrito reproduz o art. 226 daquela Constituição.

[...]

O art. 226, § 1º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro determina a vinculação de parte da arrecadação destinada ao Fundo de Participação dos Municípios e dos Estados à promoção de projetos de micro e pequenas empresas daquela entidade. O art. 167, inc. IV, da Constituição da República veda, expressamente, a vinculação da receita de impostos a órgãos, fundos ou despesas, excepcionadas as seguintes situações: a) repartição do produto da arrecadação dos impostos dos arts. 158 e 159; b) destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária; c) prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º; e d) prestação de garantia ou contragarantia e à União e pagamento de débitos para com ela.

O disposto na Constituição do Estado do Rio de Janeiro não está previsto entre as situações autorizadas para vinculação pela Constituição da República, demonstrando-se a incompatibilidade entre as normas, traduzida pela inconstitucionalidade do dispositivo da Constituição estadual.

7. Pelo exposto, voto no sentido de julgar prejudicada a ação quanto ao art. 56 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e procedente a para declarar a

da República, dos quais 20% (vinte por cento) se destinarão a projetos de microempresas e de empresas de pequeno porte” - § 1º do art. 226 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro

⁸ <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339507655&ext=.pdf>>. Acesso em 19.10.21

inconstitucionalidade do § 1º do art. 226 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. – Voto da Relatora Min. Carmen Lúcia na ADI 553: < <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339507655&ext=.pdf>>. Acesso em 19.10.21. Grifo nosso.

À luz das considerações anteriores, conclui-se que as previsões de: vinculação dos créditos de ICMS e dos Fundo de Participação dos Municípios para garantia de contratos de locação e serviços; e de aporte ao RPPS do produto da arrecadação do Imposto de Renda Retido na Fonte pelo Município; previstas nas propostas de redação presentes no PLO 7/2021 para os § 13 e 15 do art. 37 das Disposições Gerais e Transitórias da LOMSP são vedadas pelo art. 167, IV da Constituição Federal.

3.2.2.9. Incorporação de patrimônio imobiliário e direitos a fundo previdenciário

Nos termos do art. 37 do Projeto de emenda à Lei Orgânica nº 07/2021, o município estaria autorizado a destinar patrimônio imobiliário e direitos ao FUNPREV, até o montante total que corresponda ao passivo atuarial do FUNFIN.

O art. 37 traz, ainda, os seguintes comandos normativos:

Art. 37. O Município destinará patrimônio imobiliário e direitos ao FUNPREV, até o montante total que corresponda ao passivo atuarial do FUNFIN.

§ 1º Fica o Poder Executivo autorizado a promover a transferência de imóveis dominicais e de uso especial, além de outros bens e direitos patrimoniais ao FUNPREV, inclusive mediante a entrega do bem sem alienação da propriedade, para exploração de sua utilidade econômica por meio de direito de uso, usufruto ou superfície, incluído o espaço aéreo e subterrâneo, para fins de cobertura do passivo atuarial citado no “caput” deste artigo;

§ 2º No caso de transferência de bens de uso especial que não possam ser desafetados, enquanto perdurar esta situação, estes bens não poderão ser alienados pelo IPREM após transferência pelo Poder Executivo, podendo apenas ser utilizados para fins de geração de renda;

§ 3º No caso de transferência de bens dominicais, ficam o IPREM e o FUNPREV autorizados a promover a alienação dos bens imóveis recebidos;

§ 4º A vinculação de bens e direitos ao FUNPREV, nos termos deste artigo, depende da aceitação pelo IPREM do patrimônio transferido e far-se-á em caráter incondicional após a respectiva formalização, vedada ao Município qualquer reivindicação ou reversão posterior do ato de cessão, exceto a anulação por ilegalidade.

Ocorre que os comandos contidos no art. 37 do Projeto de emenda à Lei Orgânica nº 07/2021, no que se refere à autorização para destinação de patrimônio imobiliário e direitos ao FUNPREV até o montante total que corresponda ao passivo atuarial do FUNFIN, encontram contradição com diretrizes contidas no § 12 do art. 36 do mesmo documento, considerando que este dispositivo prevê que:

§ 12 as aplicações e investimentos efetuados com os recursos dos fundos de finalidade previdenciária, submeter-se-ão aos princípios da segurança, rentabilidade, liquidez e economicidade, em observância à legislação normativa geral que dispõe sobre as aplicações dos recursos dos RPPS, em conformidade com as diretrizes estabelecidas na Política de Investimento.

A noção de uma previdência no serviço público operacionalizada a partir de contribuições dos segurados e beneficiários e do ente instituidor e da lógica, implícita nesse modelo, de que o ingresso de recursos deve ser suficiente, no curto e longo prazos, para fazer face aos compromissos atuais e futuros assumidos no plano de benefícios, levou o constituinte derivado, da Emenda Constitucional nº 20/98, a fazer constar, no caput do art. 40 da Constituição Federal, o equilíbrio financeiro e atuarial como um dos elementos que deveria caracterizar os Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS, ao lado do seu caráter contributivo e solidário.

A expressão equilíbrio financeiro e atuarial aplicada à previdência social de que trata o art. 40 da Constituição Federal tem sua acepção fundada na equação básica em que se estabelece o valor justo de receitas que devem ser arrecadadas e geridas mediante regime financeiro adequado para fazer frente às despesas previdenciárias, de forma a que todos os benefícios prometidos possam ser pagos na forma e no tempo previstos. A fórmula constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, possui conotação associada aos princípios da eficiência e economicidade, por meio dos quais se espera que seja alcançada a melhor relação custo/benefício na gestão dos recursos públicos, pois grande parte dos recursos alocados nesses regimes de previdência provém daqueles arrecadados de toda a coletividade por meio de tributos.

A Emenda Constitucional nº 41/2003 reforçou a exigência do caráter contributivo e do equilíbrio financeiro e atuarial previstos no caput do art. 40 da Constituição Federal, e a

EC 103/2019 conferiu ao equilíbrio atuarial dos RPPS ainda mais concretude, trazendo em seu art. 9º a definição do conceito a ser aplicado:

Emenda Constitucional nº 103/2019

[...]

Art. 9º Até que entre em vigor lei complementar que discipline o § 22 do art. 40 da Constituição Federal, aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e o disposto neste artigo patrimônio imobiliário e direitos ao FUNPREV, até o montante total que corresponda ao passivo atuarial do FUNFIN.

[...]

§ 1º O equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social deverá ser comprovado por meio de garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, apuradas atuarialmente, que, juntamente com os bens, direitos e ativos vinculados, comparados às obrigações assumidas, evidenciem a solvência e a liquidez do plano de benefícios.

Assim, visando a conferir maior efetividade à organização dos regimes próprios de previdência social dos servidores efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em critérios que preservem o seu equilíbrio financeiro e atuarial e ao reforço de sua sustentabilidade, prevê-se a constituição de fundos compostos por ativos de qualquer natureza em adição aos recursos arrecadados sob a forma de contribuição dos tesouros e dos segurados para fazer face aos compromissos previdenciários.

O art. 6º da Lei nº 9.717/98 estabelece os critérios para a constituição de fundos previdenciários previstos no art. 249 da Constituição Federal e a Portaria MF nº 464/18 os seguintes parâmetros para o aporte de bens, direitos e demais ativos que são utilizados, inclusive, para a constituição desses fundos:

Portaria MF nº 464/08

[...]

Art. 62. Em adição ao equacionamento do déficit por plano de amortização ou segregação da massa, poderão ser aportados ao RPPS bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza para constituição dos fundos referidos no art. 249 da Constituição Federal e no art. 6º da Lei nº 9.717, de 1998, desde que garantidas a solvência e a liquidez do plano de benefícios e a adequação do processo de análise e afetação aos princípios que regem a Administração Pública.

§ 1º O aporte ao RPPS de bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza deverá observar, no mínimo, além das normas legais e regulamentares relativas à matéria, os seguintes parâmetros:

- I - ser precedido de estudo técnico e processo transparente de avaliação e análise de viabilidade econômico-financeira;
- II - observar a compatibilidade desses ativos com os prazos e taxas das obrigações presentes e futuras do RPPS;
- III - ser aprovado pelo conselho deliberativo do RPPS;
- IV - serem disponibilizados pela unidade gestora, aos beneficiários do RPPS, o estudo e o processo de avaliação e análise de sua viabilidade econômico-financeira; e
- V - ter sido sua vinculação realizada por meio de lei do ente federativo.

A gestão dos bens, direitos e ativos aportados ao RPPS deve ser realizada de forma a contribuir para o financiamento do regime, por meio de geração de receitas aderentes à necessidade de liquidez do plano de benefícios, sendo utilizadas para o pagamento desses compromissos previdenciários, devendo ser buscada, portanto, a sua monetização.

Caso o fluxo esperado de receitas e despesas do regime permitirem, esses ativos podem ser mantidos como investimentos de longo prazo, para serem negociados futuramente ou serem utilizados na integralização de cotas de fundos imobiliários. De qualquer forma, deverão ser observados os princípios previstos em Resolução do Conselho Monetário Nacional: segurança, rentabilidade, solvência, liquidez, motivação, adequação à natureza de suas obrigações e transparência.

Nesse sentido, em que pese a permissividade de aporte ao RPPS de bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza para constituição dos fundos referidos no art. 249 da Constituição Federal, as regras que garantem a solvência e liquidez do plano de benefícios são determinantes e afastam a possibilidade de incorporação de ativos que não estejam alinhados a essas diretrizes, na medida em que o dimensionamento do passivo atuarial projetado para o Fundo Financeiro – FUNFIN não é devidamente apurada, tão pouco a PMSP dispõe de dados consistentes quanto a relação dos seus ativos imobiliários passíveis de incorporação ao fundo e viabilidade de alienação e consequente monetização de valor registrado contabilmente.

Em análise atenta aos dispositivos contidos no art. 37 do Projeto de emenda à Lei Orgânica nº 07/2021, conclui-se que a autorização dada ao Poder Executivo para promover a transferência de imóveis dominicais e de uso especial, além de outros bens e

direitos patrimoniais ao FUNPREV, inclusive mediante a entrega do bem sem alienação da propriedade, para exploração de sua utilidade econômica por meio de direito de uso, usufruto ou superfície, incluído o espaço aéreo e subterrâneo, para fins de cobertura do passivo atuarial do FUNFIN, é regramento que não contribui com a solvência e liquidez daquele fundo previdenciário, restando configurada dissonância com o art. 6º da Lei nº 9.717/98, o qual estabelece os critérios para constituição de fundos previdenciários previstos no art. 249 da Constituição Federal, bem como com a Portaria MF nº 464/18, que fixa parâmetros para aporte de bens, direitos e demais ativos que serão agregados aos aludidos fundos previdenciários.

- **Art. 38** - Prevê a permissão de migração dos servidores que ingressaram no serviço público antes da vigência da LM nº 17.020/18, bem como prevê aporte de contribuição referente ao período de ingresso no serviço público até a adesão ao RPC

3.2.2.10. Transferência de contribuições correspondentes a competências anteriores

A proposta de alteração para o Art. 38 das Disposições Gerais e Transitórias da LOMSP e o seu respectivo § 3º dispõem o seguinte:

Art. 38. Até que entre em vigor lei que altere o regime de previdência complementar do Município de São Paulo de que trata a Lei nº 17.020, de 27 de dezembro de 2018, os servidores municipais participantes do RPPS que tenham ingressado no serviço público em data anterior a 27 de dezembro de 2018 poderão, mediante prévia e expressa opção, aderir ao regime de previdência complementar, observado o disposto neste artigo.

[...]

§ 3º O FUNPREV transferirá ao Regime de Previdência Complementar - RPC, de que trata a Lei nº 17.020, de 2018, em benefício dos participantes de que trata o caput deste artigo, no momento da aposentadoria do servidor ou do pedido de pensão por morte no RPPS do Município de São Paulo, montante correspondente ao valor de 7,5% (sete virgula cinco por cento) sobre as bases de cálculo de contribuições mensais que excederam o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS, desde a sua entrada em exercício no município até a adesão ao RPC, de acordo com os seguintes parâmetros:

I atualização pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) até a data da adesão ao RPC; e,

II atualização mensal, após a adesão ao RPC e até a data da transferência de que trata o caput, pela variação observada para o índice de mercado IMA-Geral, divulgado pela Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais Anbima ou pela respectiva meta

atuariais do FUNPREV nos períodos para os quais não tenha havido divulgação do IMA-Geral.

Dessa forma, os servidores que tenham ingressado antes da entrada em vigência da LM nº 17.020/2018 e que aderirem ao RPC farão parte do FUNPREV. Além disso, o FUNPREV aportará, em favor deste ingressante, 7,5% da base de cálculo das contribuições desde sua entrada em exercício no Município até sua efetiva adesão ao RPC.

O Estudo da FIA (abordado no **item 3.3**) traz uma estimativa dos gastos anuais do Município com este aporte, constante também da justificativa do PLO:

Quadro 1 – Estimativa do total de gastos com indenização de servidores que tenham ingressado antes da entrada em vigência da LM nº 17.020/2018 que aderirem ao RPC

Ano	Total Despesa com Incentivo
2021	1.866.169,38
2022	2.192.781,08
2023	5.962.843,68
2024	9.466.330,77
2025	16.380.469,51
2026	25.553.550,34
2027	30.814.262,40
2028	32.850.004,88
2029	26.703.147,62
2030	27.929.789,77
2031	27.878.743,26
2032	30.205.053,68
2033	30.758.582,24
2034	31.485.965,34
2035	30.700.380,21
2036	31.707.326,55
2037	31.633.020,34
2038	26.935.920,02
2039	30.365.994,16
2040	22.836.748,04
2041	20.601.149,23
2042	20.089.519,60
2043	21.321.879,93
2044	17.152.178,54
2045	16.875.441,25
2046	15.944.713,00
2047	10.024.517,49
2048	7.480.333,21
2049	9.145.396,66
2050	4.279.421,76
2051	4.022.742,56

2052	4.554.217,21
2053	3.304.922,38
2054	2.873.736,66
2055	1.198.949,75
2056	1.208.735,83
2057	131.115,60
2058	98.560,62
2059	11.026,22
2060	-
	634.545.640,80

Fonte: Anexo ao PLO 7/2021: <<https://www.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/anexos/PLO0007-2021-ANEXO.pdf>>. Acesso em 19.10.21.

O Estudo não indica se tais valores se tratam de valor-presente ou não. Entretanto, é possível perceber que, de acordo com a estimativa, a partir de 2060, não haveria mais valores a serem indenizados.

3.3. Estudo anexo ao PLO 7/2021

Consta, como anexo ao PLO nº 7/2021, estudo da Fundação Instituto de Administração (FIA) denominado “RELATÓRIO ATUARIAL DOS CENÁRIOS, ACERCA DO NOVO PLANO DE CUSTEIO, ELABORADOS PARA O INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL DE SÃO PAULO” que apresenta as projeções atuariais dos déficits previdenciários no caso de manutenção das regras existentes em 31.12.20 (denominado cenário-base); bem como nos diferentes cenários aplicando-se regras graduais de reforma.

Tal estudo tem como data-base de cadastro das informações a competência de setembro de 2020 e data de reavaliação de dezembro de 2020.

O relatório apresenta, dadas as hipóteses previstas no modelo, a projeção de déficit atuarial de R\$ 170.743.173.430,77 (R\$ 170,7 bilhões). O detalhamento dos resultados atuariais previstos dos demais cenários encontra-se no quadro seguinte:

Quadro 2 – Resultados atuariais estimados para os diferentes cenários do “RELATÓRIO ATUARIAL DOS CENÁRIOS, ACERCA DO NOVO PLANO DE CUSTEIO, ELABORADOS PARA O INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL DE SÃO PAULO” da FIA

Cenário	Resultado Atuarial
1. Cenário-base	-170.743.173.430,77
2. Cenário de reforma nos moldes da Emenda Constitucional no. 103/2019	-132.787.977.187,19
3. Cenário EC 103/2019 com tabela progressiva e contribuição dos aposentados e pensionistas sobre a parcela do benefício que exceder o teto do RGPS	-133.971.131.069,59

4. Cenário EC 103/2019, com tabela progressiva e ampliação da base de contribuição dos aposentados e pensionistas para a parcela que exceder o salário-mínimo	-121.734.130.681,51
5. Cenário EC 103/2019, com alíquota fixa de 14% e ampliação da base de contribuição dos aposentados e pensionistas para a parcela que exceder o salário-mínimo	-119.592.979.623,69
6. Cenário de reforma nos moldes da Emenda Constitucional no. 103/2019 e monetização do IRRF por 75 anos	-78.307.146.143,37
7. Cenário de reforma nos moldes da Emenda Constitucional no. 103/2019 e regime de previdência complementar para os servidores admitidos a partir de 01/01/2004, que ganham acima do teto do RGPS	-133.418.782.942,67
8. Cenário EC 103/2019, com tabela progressiva e ampliação da base de contribuição dos aposentados e pensionistas para a parcela que exceder o salário-mínimo, monetização do IRRF por 75 anos e segregação de massas - Plano Financeiro	-65.882.078.674,95
9. Cenário EC 103/2019, com tabela progressiva e ampliação da base de contribuição dos aposentados e pensionistas para a parcela que exceder o salário-mínimo, monetização do IRRF por 75 anos e segregação de massas - Plano Previdenciário	-1.371.220.962,73
10. (8 + 9) Cenário EC 103/2019, com tabela progressiva e ampliação da base de contribuição dos aposentados e pensionistas para a parcela que exceder o salário-mínimo, monetização do IRRF por 75 anos e segregação de massas - TOTAL - Parâmetros de corte: data de posse do ativo a partir de 01/01/2004 e idade do aposentado e pensionistas a partir de 65 anos	-67.253.299.637,68
11. Cenário EC 103/2019, com tabela progressiva e ampliação da base de contribuição dos aposentados e pensionistas para a parcela que exceder o salário-mínimo, monetização do IRRF e imóveis (ambos por 30 anos) e segregação de massas - Plano Financeiro	-66.338.982.749,01
12. Cenário EC 103/2019, com tabela progressiva e ampliação da base de contribuição dos aposentados e pensionistas para a parcela que exceder o salário-mínimo, monetização do IRRF e imóveis (ambos por 30 anos) e segregação de massas - Plano Previdenciário	545.047.021,11
13. (11 + 12) Cenário EC 103/2019, com tabela progressiva e ampliação da base de contribuição dos aposentados e pensionistas para a parcela que exceder o salário-mínimo, monetização do IRRF e imóveis (ambos por 30 anos) e segregação de massas - TOTAL - Parâmetros de corte: data de posse do ativo a partir de 01/01/2019 ou idade (ativo, aposentado e pensionista) a partir de 67 anos	-65.793.935.727,90

Fonte: Anexo ao PLO 7/2021.

Observa-se que os déficits estimados nos cenários 8 e 9 representam valores para cada um dos planos (financeiro e previdenciário) no caso de implementação de segregação das massas, sendo que o déficit estimado consolidado estaria no cenário 10 (resultante da soma dos resultados dos cenários 8 e 9). O mesmo ocorre para os cenários 11 e 12, cujos resultados consolidados encontram-se no cenário 13.

É de se observar que nenhum dos cenários representa de forma idêntica as regras estabelecidas no projeto, levando em consideração que os cenários que preveem o que foi denominado de “monetização do IRRF” estimam tal ação por 75 anos, enquanto a proposta do PLO para o § 15 do art. 37 das Disposições Gerais e Transitórias da LOMSP estabelece tal aporte de recursos ao RPPS até o ano de 2055. Os cenários com segregação de massas no estudo (cenários 10 e 13) apresentam hipótese de “tabela progressiva”, mas não há projeção para o caso de implantação de segregação de massas

sem aplicação de tabela progressiva. É de se observar que a previsão de contribuição extraordinária prevista na proposta de alteração do art. 34⁹ das Disposições Gerais e Transitórias depende de edição de lei, não tendo aplicação imediata.

O estudo recomenda a aplicação do cenário 13:

Dentre os cenários analisados, evidentemente, aqueles que contam com a ampliação da base de contribuição dos aposentados e pensionistas e uma possível monetização de ativos geram redução ainda maior nos resultados financeiros e atuariais do IPREM-SP, parecendo-nos mais recomendável que essa monetização seja feita em um plano capitalizado, através do mecanismo de segregação de massas, onde já se constituiria um patrimônio para aqueles servidores admitidos a partir da vigência do Regime de Previdência Complementar (01/01/2019), bem como dos segurados (ativos, aposentados e pensionistas) com idades a partir de 67 anos. Esse cenário foi denominado de cenário 13, estando apresentado na tabela nº 02, tanto para os planos financeiro e previdenciário quanto para o resultado global, onde se percebe que a economia atuarial gerada pelo referido cenário foi de R\$ 104.949.237.702,87.

O Estudo também apresenta, em seus anexos, as projeções anuais dos resultados previdenciários para cada um dos cenários.

3.3.1. Consistência dos Dados

A peça 18 do eTCM nº 11.142/2021 se trata de Relatório de Auditoria cujo objetivo era o de “Verificar a regularidade de gastos e atualizar os dados do Regime Próprio de Previdência Social” (fl. 1, peça 18 do referido eTCM) para o exercício de 2020. Na auditoria mencionada, foi realizada análise do Relatório denominado “RELATÓRIO DA REAVALIAÇÃO ATUARIAL INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL DE SÃO PAULO” da FIA”, cuja data-base do cadastro também era de setembro de 2020, com data de reavaliação de dezembro de 2020. Observando as premissas adotadas do estudo (fls. 50/51 da peça 18 do eTCM nº 11.142/2021), o universo de servidores ativos, aposentados e pensionistas considerados (fl. 52 da peça 18 do eTCM nº 11.142/2021), bem como o

⁹ “Art. 34. Por meio de lei, o Município poderá instituir contribuição extraordinária dos servidores públicos ativos, dos aposentados e dos pensionistas, para custeio do RPPS, nos termos dos §§ 1º-B e 1º-C do art. 149 da Constituição Federal, observado o disposto no inciso X do § 22 do art. 40 da Constituição Federal”. PLO 7/2021.

resultado previsto do déficit (R\$ 170.743.173.430,77), percebe-se que foi utilizado o mesmo modelo para o cenário-base do relatório anexado ao PLO 7/2021.

É de se observar, entretanto, que a Auditoria teceu comentários especificamente quanto às bases cadastrais que o IPREM dos servidores ativos, dos segurados aposentados e dos segurados pensionistas. Após a realização de testes, a Auditoria identificou irregularidades nas referidas bases de dados (fls. 57/58, peça 18 do eTCM nº 11.142/2021):

4.3. Foram identificadas as seguintes irregularidades na base de dados dos servidores ativos e dependentes (item 3.5.1):

- Não há informações acerca da data de nascimento dos dependentes e condição do cônjuge, se válido ou inválido, em infringência à alínea "i" do artigo 2º da IN MF nº 01/18;
- Não consta informação sobre o segurado ativo pertencer a alguma categoria que possui regra de elegibilidade específica para aposentadoria, em descumprimento à alínea "d" do artigo 2º da IN MF nº 01/18;
- Não há informação quanto à percepção de abono de permanência dos servidores, em infringência à alínea "f" do artigo 2º da IN MF nº 01/18;
- Não consta informação de Tempo de contribuição em outros RPPS ou no RGPS, averbado pelo servidor, referente a vínculos anteriores; (OBS: A informação deve constar em dias) em Infringência à alínea "h" do artigo 2º da IN MF nº 01/18.

4.4 Na base dos inativos foram identificadas as seguintes irregularidades (item 3.5.2):

- Ausência do tempo de contribuição ao RGPS e a outros RPPS, sem identificação do respectivo regime de origem, com infração à alínea "i" do artigo 2º da IN MF nº 01/18;
- Ausência dos valores da contribuição previdenciária e do teto remuneratório, em infringência à alínea "g" do artigo 2º da IN MF nº 01/18;
- Não consta o tipo de aposentadoria, se possui paridade ou não, o valor da compensação previdenciária recebida por meio do Sistema Comprev, com identificação dos respectivos regimes de origem, em infringência à alínea "j" do artigo 2º da IN MF nº 01/18.

4.5. Na base dos pensionistas foram identificadas as seguintes irregularidades (Item 3.5.3):

- 230 pensionistas com matrículas zeradas em Infringência à alínea "l" do artigo 2º da IN MF nº 01/18;
- Não há informação quanto ao valor percentual da quota-parte da pensão, em Infringência à alínea "l" do artigo 2º da IN MF nº 01/18.

Tais inconsistências levaram à Auditoria à seguinte conclusão: “4.6. Inadequação da base cadastral do RPPS municipal quanto à estrutura mínima necessária às avaliações

atuariais, indispensáveis à organização e revisão do plano de custeio e de benefícios (item 3.5.3)” (fl. 59, peça 18 do eTCM nº 11.142/2021).

Destaca-se que a quantidade de cada grupo (ativos, inativos e pensionistas) da base de dados do Iprem de setembro de 2020 diverge do Boletim Estatístico do RPPS do mesmo mês:

Quadro 3 – Quantidades de servidores ativos, inativos e de pensionistas na competência de setembro de 2020 previstas no Boletim Estatístico do RPPS de setembro de 2020 e no Anexo ao PLO 7/2021.

Grupo	Quantidade apresentada no Boletim Estatístico do RPPS de São Paulo	Quantidade apresentada no estudo da FIA anexo ao PLO (base de dados do Iprem)	Δ
Ativos	120.816	121.147	331
Inativos	92.524	90.976	-1.548
Pensionistas	23.274	22.691	-583

Fonte: Boletim Estatístico do RPPS de setembro de 2020: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/gestao/iprem/BERPPS-SP%2001_%2009%202020.pdf>. Acesso em 19.10.21.

Anexo ao PLO 7/2021: <<https://www.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/anexos/PLO0007-2021-ANEXO.pdf>>. Acesso em 19.10.21.

O estudo da FIA anexo ao PLO nº 07/2021, no tópico “Consistência dos Dados”, traz a seguinte informação: “Os dados relativos ao tempo de contribuição para outros regimes dos servidores ativos que não foram informados pelo instituto tiveram que ser estimados com base nas disposições legais pertinentes”.

Levando em consideração os comentários tecidos, bem como ao fato de estimativas de longo prazo possuírem alta sensibilidade aos dados e variáveis do cenário de cada época¹⁰, os resultados previstos nos diferentes cenários devem ser interpretados com cautela.

4. CONCLUSÃO

Da análise realizada tendo como objeto o PLO nº 7/2021, conclui-se que:

¹⁰ “Levando-se em conta a elaboração de projeções para o período de 75 anos, cumpre-nos destacar que este estudo atuarial foi realizado dentro da visão prospectiva de ocorrência dos fatos, consistindo, então, em uma análise de inferência do que se estima ser observado ao longo deste período, razão pela qual os resultados devem ser interpretados dentro desta ótica. Eventuais desvios entre o comportamento esperado e a verdadeira ocorrência dos fatos relevantes aqui estimados poderão ocorrer, dada a natureza probabilística dos eventos tratados na avaliação atuarial, o que reforça a necessidade de revisões anuais futuras do cenário que for selecionado para a justificativa técnico-atuarial da alteração na legislação previdenciária municipal” – Anexo ao PLO 7/2021

a) Em relação à Técnica legislativa:

- os artigos do projeto fazem remissão à EC nº 103/2019 e, este a outros normativos, prejudicando a clareza que o inciso I do artigo 11 da LC nº 95/1998 exige da redação dos normativos (**item 2**);

b) Em relação às propostas para alteração das Disposições Gerais e Transitórias:

- as propostas de alteração dos artigos 27, 28, 29, 32 e 34 fazem remissão a dispositivos da Constituição Federal e da EC nº 103/2019 que estão sob discussão no Supremo Tribunal Federal por meio de ADIs (**item 3.2.1**);

- a previsão dos §§ 6º e 10 do art. 36 de rateamento das insuficiências financeiras vai de encontro ao exigido no caput e §1º do art. 168 da Constituição Federal (**itens 3.2.2.1 e 3.2.2.3**);

- o PLO não esclarece os critérios que serão utilizados para o mencionado rateio das despesas administrativas previstas no § 14 do art. 36 do IPREM baseadas na proporcionalidade de despesas de cada poder (**item 3.2.2.5**);

- a permissão prévia contida § 5º do artigo 37 do PLO não está aderente à Portaria MF nº 464/2018 (**item 3.2.2.6**);

- Há relatórios do TCM-SP e da CGM que demonstram que o Iprem não possui estrutura mínima de governança em funcionamento, não havendo a plena gestão do RPPS por parte da entidade autárquica, em descumprimento à LM nº 13.973/2005 (**item 3.2.2.7**);

- as previsões contidas nos §§ 13 e 15 do Art. 37 constituem vinculação da receita de impostos e estão vedadas pelo art. 167, IV da Constituição Federal, havendo decisão transitada em julgado na ADI 553 quanto ao tema em questão (**item 3.2.2.8**);

- a autorização dada ao Poder Executivo para promover a transferência de imóveis dominicais e de uso especial, além de outros bens e direitos patrimoniais ao FUNPREV, prevista nos §§ 1º a 4º do art. 37, é regramento que não contribui com a solvência e

liquidez daquele fundo previdenciário, restando configurada dissonância com o art. 6º da Lei nº 9.717/98, bem como com a Portaria MF nº 464/18 (**item 3.2.2.9**);

c) Em relação ao estudo apresentado anexo ao PLO:

- Nenhum dos cenários apresentados no estudo representa de forma idêntica as regras estabelecidas no projeto, levando em consideração que os cenários que preveem a “monetização do IRRF” estimam tal ação por 75 anos, enquanto a proposta do PLO para o § 15 do art. 37 das Disposições Gerais e Transitórias da LOMSP estabelece tal aporte de recursos ao RPPS até o ano de 2055. Os cenários com segregação de massas no estudo apresentam hipótese de “tabela progressiva”, mas não há projeção para o caso de implantação de segregação de massas sem aplicação de tabela progressiva, sendo que tal cobrança não possui aplicação imediata, dependendo de edição de lei (**item 3.3**);

- A base de dados do Iprem utilizada como base para os estudos foi objeto de procedimento de verificação no âmbito do eTCM nº 11.142/2021, sendo que o Relatório de Auditoria concluiu pela sua fragilidade¹¹ (**item 3.3.1**).

Por fim, conforme já explicado, a análise realizada se limitou aos aspectos técnicos sob os enfoques jurídico e financeiro. Na ausência de profissional atuarial nos quadros deste Grupo Técnico e da E. Corte, este relatório não realizou análise atuarial, limitando-se, quanto a este enfoque, a comparar os cenários previstos no estudo apresentado com o disposto no PLO, bem como a comentar a base de dados utilizada no referido estudo, esta objeto de procedimento de verificação na Auditoria presente no eTCM nº 11.142/2021. Além disso, a análise do projeto foi realizada em prazo curto, em obediência à tempestividade das informações requisitadas.

¹¹ “4.6. Inadequação da base cadastral do RPPS municipal quanto à estrutura mínima necessária às avaliações atuariais, indispensáveis à organização e revisão do plano de custeio e de benefícios (item 3.5.3)” (fl. 59, peça 18 do eTCM nº 11.142/2021).

RAFAEL ALEXANDRE CAVALCANTI DA SILVA
Coordenador
RF 20.239

ANDREZA F. COLOMBINI FAGANELLI
RF 20.145

GLAUCIO TEIXEIRA TAVARES
RF 20.146

RITA SALETE P. DE CARVALHO VALLE
RF 1.593

SEBASTIÃO LUZ DE BRITO
RF 517.900

SÉRGIO TAKASHI MACIEL NAKANO
RF 20.294

Cód. 042 (Versão 05)

Assinado digitalmente por
ANDREZA FAUCON
COLOMBINI FAGANELLI
Data: 26/10/2021
11:59:35 -03:00
Signature powered by eTCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente
por GLAUCIO
TEIXEIRA TAVARES
Data: 26/10/2021
12:09:15 -03:00
Signature powered by eTCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente
por SÉRGIO TAKASHI
MACIEL NAKANO
Data: 26/10/2021
12:11:59 -03:00
Signature powered by eTCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por
RITA SALETE PAVAO DE
CARVALHO VALLE
Data: 26/10/2021
13:31:56 -03:00
Signature powered by eTCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por
RAFAEL ALEXANDRE
CAVALCANTI DA SILVA
Data: 26/10/2021
13:58:05 -03:00
Signature powered by eTCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

50