

	É exigida a instituição de código de ética e de conduta, que terá ampla divulgação, especialmente entre os Participantes e Assistidos e as partes relacionadas, cabendo aos Conselhos do IPREM, na hipótese de adesão do Município a uma entidade fechada de previdência complementar existente, assegurar o seu cumprimento.
Art. 49	

Código de ética: as leis que tratam de RPC costumam exigir a elaboração de um código de ética, para evitar desvios. Tal provi- dência é salutar, mas insuficiente. Os desvios serão evitados com transparência, fiscalização, auditoria e regras rígidas para o inves- timento, que impeçam que haja investimentos ruinsos por conta de motivações políticas. Ainda, é importante que os membros da entidade controladora do RPC sejam quadros técnicos, e não escolhidos por critérios político-partidários.

3 - Análise da estrutura do IPREM - art. 50 ao fim.

A partir do art. 50, o projeto passa a tratar da estrutura do IPREM. Como se sabe, o IPREM é autarquia municipal criado em 1980, e cuja atual organização desagrada bastante todos os que dependem do RPPS municipal. A reestruturação do IPREM é, então, medida importante. Entretanto, como foi exposto, acreditamos que o melhor é fazer, neste momento, apenas a reestrutur- ação do RPPS (mudar alíquota e base de cálculo, bem como limitar pensão) e instituir o RPC. A reestruturação do IPREM será feita posteriormente.

De todo o modo, comentaremos os artigos do projeto e oferecemos sugestões pontuais.

Ao criar nova estrutura ao IPREM, pretende-se, antes de mais nada, impedir alguns desvios que, no passado, geraram grandes prejuízos ao RPPS paulistano. Ainda, é necessário adaptar o IPREM à atual realidade constitucional, já que foi criado antes da Con- stituição Federal de 1988. Houve, é verdade, algumas adaptações, como a feita pela Lei municipal 10.828 de 1990, mas elas não alteraram significativamente a estrutura administrativa do IPREM.

Daí se nota que não adianta apenas ter um novo regime de RPPS e instituir o RPC; é preciso geri-los de forma adequada.

O projeto mantém o IPREM como entidade autárquica, ou seja, como pessoa jurídica de direito público da Administração indi- reta, o que significa que ela se sujeita às formas de controle e organização típicas do regime jurídico-administrativo. Seus servidores são estatutários - logo, não se submetem às leis trabalhistas ou à jurisdição da Justiça do Trabalho, como decidiu o STF na apre- ciação da liminar da ADI 3.395 (cujo mérito pende de apreciação). Sua finalidade é administrar o RPPS e cobrar suas contribuições, bem como fazer os pagamentos aos aposentados e pensionistas.

O IPREM passa a ter ampla competência para manter todos os dados referentes ao RPPS e se relacionar com os segurados, bem como para manter relações institucionais com o restante da Administração, visando o bom gerenciamento do sistema do RPPS.

O projeto prevê que o IPREM faça a gestão do RPPS e dê apoio operacional ao RPC. Este apoio viria na forma de estatísticas, informações, dados e outras formas de apoio necessárias para que os dois sistema (o RPPS, administrado pelo IPREM e o RPC, administrado, em tese, pela Sampaprev) se comuniquem corretamente. A questão é que, como dissemos, sugerimos que a Sampa- prev não seja criada neste momento, pois consideramos muito mais racional e vantajosa a adesão à entidade que administra o RPC do Estado de São Paulo. No entanto, cremos que não há problema algum em manter a competência do IPREM para colaborar com o RPC; basta que ele ofereça a colaboração à entidade estadual.

O projeto determina que o IPREM observe o equilíbrio atuarial das contas do RPPS, administrando os fundos com contabilidade correta e apartada das demais disposições orçamentárias e observando o art. 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que trata de escrituração de contas, no que é bastante adequado à atual realidade constitucional.

O IPREM tem algumas vedações, como emprestar dinheiro ao Município - o que poderia imiscuir as contas do RPPS e dos seus fundos garantidores com o Tesouro, gerando confusão patrimonial e permitindo que credores do Município venham a atacar as verbas que garantem o RPPS, além de gerarem enorme confusão política. Também ao IPREM é proibido comprar títulos, salvo os da União, o que impediria que os fundos garantidores do RPPS sejam investidos em títulos de duvidosa liquidez, como ocorreu com a Postalis, que é a empresa de previdência complementar dos Correios que investiu em títulos venezuelanos.

Por fim, o IPREM não pode atuar como instituição financeira, dando garantia em operações ou fazendo qualquer das ativida- des privativas destas, que são definidas pelo art. 17 da Lei federal 4.595 como “a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros”.

O IPREM passa a ter um conselho deliberativo formado de oito membros, indicados por entidades diversas. Chama a atenção, porém, que a Lei não prevê sabatina prévia e aprovação pela Câmara dos Vereadores. Ainda, os membros do conselho devem ter curso superior, mas não há previsão de exigências negativas, tais como não ter sido condenado em ação de improbidade, estar no gozo da capacidade eleitoral (ou seja, não incorrer na chamada “Lei da Ficha Limpa, etc.). Seria de todo interessante a adição de um parágrafo ao art. 76 do projeto, dispondo requisitos negativos para os membros do Conselho. Sugerimos a seguinte redação:

“Art. 76 (...)

(...)

§5º-A: não poderá ser membro do conselho aquele que possuir:

I - condenação criminal;

II - condenação em improbidade administrativa;

III - condenação em ação popular;

IV - qualquer sanção que o impeça de ser eleito, nos termos da Lei Complementar 64 de 1990 e alterações posteriores, em especial as da Lei Complementar 135 de 2010.”

Idêntica vedação deve ser aplicada aos membros da executiva do IPREM, aumentando o rol de vedações do art. 79 §2º, e aos membros do Conselho Fiscal.

Os membros do comitê deliberativo, da executiva e do comitê de investimentos terão gratificação, concedida nos termos do art 83 do projeto. Seria interessante adicionar um parágrafo dispondo que, mesmo com a gratificação, a remuneração não poderia ser maior do que o teto constitucional para o Poder Executivo municipal.

É digna de destaque, por ser muito positiva para o interesse público, a redação do art. 120 do projeto, que prevê que a admi- nistração do IPREM velará pela economicidade e eficiência, visando diminuir os custos administrativos. Infelizmente, o projeto não detalha como isso será feito; seria interessante a adição de um parágrafo que exigisse a publicação de um relatório anual, público, em que os órgãos de direção explicitem quais foram as medidas tomadas para diminuição do custo e busca de eficiência.

Há um ponto que nos causa especial preocupação: o art. 121, VI determina que os membros do IPREM que exerçam a admi- nistração não devem fazer operações financeiras arriscadas com os fundos garantidores do RPPS, devendo usar como parâmetro as práticas do mercado financeiro. Até aí, nenhum problema. A questão é que o art. 122 determina que o Município venha a ressarcir o IPREM de tais operações ruinsas (sem prejuízo de ação regressiva contra o causador). Ora, parece bastante inadequado que o Município fique como seguradora do IPREM em operações ruinsas. O Município, afinal, já garante a suplementação de déficits do RPPS; obrigá-lo a ressarcir de pronto o IPREM por uma operação ruinsa feita pela sua direção (da qual participam membros da administração, servidores ativos e aposentados, etc.) significa pôr o contribuinte paulistano na posição de refém de maus adminis- tradores do IPREM.

Portanto, sugerimos uma mudança no art. 122, para que o IPREM possa contratar seguro que o ressarcça contra prejuízo causa- do por operação ruinsa. Isto, além de impedir que o pagador de impostos paulistano seja obrigado a arcar com prejuízo por conta de aventuras financeiras dos gestores do IPREM, ainda diminuiria o risco de que tais aventuras ocorressem, porque a seguradora só faria o seguro se a gestão do IPREM estivesse hígida, pois os seguros só são feitos com observância às normas da SUSEP, nos termos do art. 88 do Decreto-Lei 73 de 1966.

Por fim, o último artigo não revoga expressamente a lei que criou o IPREM, mas prevê a revogação de decretos, o que é sim- plesmente impossível - lei não revoga decreto. Ainda, o último artigo trata da vacância da lei, assunto que também é tratado no art. 132. Há desordem nas disposições transitórias. Acredito que a lei só deveria entrar em vigor após 90 (noventa) dias; afinal, não é uma lei de baixa complexidade, nos termos do art. 8º da Lei Complementar 95.

4 - Argumentos apresentados por peritos na comissão e contra-argumentos

A comissão de estudos da Câmara dos Vereadores ouviu diversos especialistas, que muito contribuíram para o debate. Reuni- mos, aqui, os argumentos dados por alguns dos especialistas, e fazemos algumas ponderações.

Especialista: Érica Gorga

Argumentos:

1. Houve desvios nos fundos de pensão por conta de propina;

2. As regras de governabilidade do projeto não são boas;

3. O conselho fiscal não pode ser feito por ato do prefeito, porque isso fragiliza o sistema fiscalizatório.

Quanto à questão da corrupção, devemos dizer que concordamos inteiramente com a especialista. Fundos de pensão investi- ram muito mal, por conta corrupção de seus dirigentes, entre outros fatores. Justamente por isso, sugerimos emendas que impedem ou diminuem a chance do RPC comprar títulos de duvidosa liquidez. Isto é tudo que pode ser feito no âmbito municipal, porque a tipificação penal (aumentar a pena para esse tipo de corrupção) é de competência federal.

Sobre o sistema fiscalizatório, de novo, a especialista está certa, mas há que se considerar que o RPC se submete aos controles típicos do regime jurídico-administrativo, aplicável à Administração (que inclusive derroga normas de direito privado para funda- ções públicas de direito privado), que podem ser usadas para buscar maior transparência e controle.

Especialista: Fernanda de Castro

Argumentos:

1. composição do RPPS é diferente do RGPS. A prefeitura tem mais controle porque escolhe quantos servidores entram;

2. a prefeitura não faz concurso regularmente e, por isso, o RPPS fica sem novas contribuições, já que há menos servidores ativos;

3. A terceirização faz com que diminua contribuições pro RPPS, já que os funcionários aposentados são substituídos por ter- ceirizados, contratados por convênio com a iniciativa privada. Estes terceirizados não são funcionários públicos e contribuem para o RGPS.

Discordamos da especialista. Cremos que houve uma inversão de premissas. O Município não faz concurso com mais regulari- dade porque não há disponibilidade orçamentária, e esta falta de disponibilidade se dá justamente porque o orçamento é asfixiado pelo RPPS. Ainda, simplesmente colocar mais ativos no sistema não funciona, porque eles se aposentarão e virarão novo passivo. Do jeito que a Dra. Fernanda expôs, parece que basta que o Município contrate servidores e o problema está resolvido, quando, na verdade, a existência do RPPS é o problema.

Por fim, sobre os terceirizados, eles são contratados nos termos da lei e, obviamente, contribuem para o RGPS. Se não houves- se terceirizados e o Município contratasse servidores, é possível que o déficit diminuísse no curto prazo, mas explodiria no longo prazo - ademais, o custo da máquina iria aumentar, porque seria necessário pagar pelos novos servidores ativos.

Enfim, como dissemos, creio que houve inversão de premissas. O problema não é que o Município ignora a contratação de novos servidores; o RPPS é que torna impossível esta contratação e faz com que seja necessária a terceirização.

Especialista: Arnaldo Lima

Argumentos:

1. A previdência complementar é desejável em alguns cenários;

2. É desnecessário que o Município crie sua própria entidade de previdência, pois ao aderir à entidade da União ou do Estado, ganha-se em escala.

Concordo que o Município deva aderir a uma entidade já existente; sugerimos emenda nesse sentido.

Especialista: Paulo Tafner

Argumentos:

1. O sistema previdenciário está desequilibrado por conta da mudança demográfica. Isso não vai mudar e vai ser acentuado, pois há envelhecimento da população;

2. O envelhecimento gera a diminuição de ativos;

3. A arrecadação tributária deveria servir só pagar pagar a contribuição patronal do RPPS, mas o dinheiro dos impostos é usado também para cobrir crescentes déficits;

4. Ao aumentar a tributação para cobrir crescentes déficits, prejudica-se os mais pobres, porque a tributação não é tão progres- siva quanto deveria ser;

5. Segregação de massas não aumenta o déficit, mas o explicita;

6. Desnecessário que a Câmara de Vereadores aguarde qualquer reforma federal para apreciar este projeto..

Concordamos com quase todos os argumentos do Dr. Tafner. De fato, a mudança demográfica torna o sistema solidário inviá- vel. Isto vale para o RGPS, mas especialmente para o RPPS, que já deveria ter sido eliminado pelo Congresso Nacional. Ainda, não podemos continuar bancando crescentes déficits, pois isto gera, além de aumento da carga tributária (já insuportável), o engessa- mento do orçamento para investimentos e outras áreas cuja despesa é discricionária por parte do Estado.

Discordamos, porém, quanto à segmentação de massas - tanto que sugerimos emenda para modificá-lo. Acreditamos que não há sentido na segmentação; ademais, ela não é uma parte vital do projeto.

5 - Conclusão

Diante de todo o exposto, entendemos que a aprovação do presente projeto não só é necessária como urgente. No Brasil todo, as finanças públicas municipais estão bastante deterioradas, sendo notória a falta de capacidade de investimento dos Municípios. Aliás, em alguns casos, temos municípios à beira da insolvência e dependendo quase que inteiramente dos repasses constituio- nais. Felizmente, não é o nosso caso, mas temos que tomar medidas urgentes para garantir que as contas públicas não percam o equilíbrio nos próximos anos.

Ainda, precisamos garantir às futuras administrações a tranquilidade necessária para contratar, por meio de concurso público, os servidores em número suficiente para atender os anseios da população. Isto só será possível se o Poder Executivo puder calcular o gasto previdenciário que será gerado no futuro, pela aposentadoria destes servidores.

Em suma, não podemos nos dar ao luxo de transformar o Município em um grande fundo previdenciário. O Município, como pessoa jurídica de direito público, existe para ser um espaço harmonioso de convivência dos cidadãos, cuja economia gira em torno dos serviços prestados, e cuja principal característica seja ter um espaço urbano equilibrado e saudável. A função primordial do Município não é bancar servidores aposentados. Esta é uma verdade que, a muitos, é inconveniente. Mas precisa ser dita. O RPPS é um regime previdenciário nefasto, que transforma os entes de direito público em planos previdenciários. Estados e Municípios foram sequestrados por grupos organizados de servidores públicos que fizeram deles um grande plano previdenciário. Tudo isto foi possível graças a uma retórica atrasada, que visa impedir qualquer reforma. Este é, na verdade, o reflexo do nosso patrimonialismo - o Estado passa a existir para financiar uns poucos (os servidores), em detrimento de muitos (o povo).

O Brasil é hoje, infelizmente, uma República corporativa. O ocaso da política, fez com que os estamentos burocráticos do Estado ascendessem a níveis que antes eram impensáveis. O funcionalismo público é hoje o sonho da maioria dos jovens, por ter salários muitíssimo acima da média do mercado. Enquanto nas principais economias do mundo os jovens sonham em montar o próprio negócio, empreender, prosperar e gerar riqueza por meio de inovação, no Brasil os jovens sonham com a estabilidade e altos salários trazidos por uma carreira pública.

Urge, portanto, sermos responsáveis. Urge sermos corajosos. Urge quebrarmos o discurso corporativista daqueles que veem o Estado como sua propriedade e o povo como seus financiadores. Urge lutarmos contra este novo elitismo mesquinho dos setores burocráticos do Estado.

Para tanto, a aprovação desta reforma é um necessário e bem-vindo primeiro passo. É certo que, enquanto existir o RPPS, não teremos o equilíbrio orçamentário desejado. O RPPS deve ser extinto o quanto antes. Mas, enquanto o Congresso Nacional poste- gar o inevitável por receio de desagradar os interesses dos corporativistas, temos que fazer nossa parte, mesmo que o escopo da nossa ação seja bastante limitado.

Este projeto tem pontos muito positivos. A instauração do RPC - modalidade verdadeiramente sustentável de previdência e alheia às consequências catastróficas da mudança demográfica - é uma excelente medida, ainda mais porque, com isso, cumpri- mos os requisitos para limitar as futuras aposentadorias e pensões do RPPS ao teto do RGPS.

Já a reestruturação do IPREM, que hoje tem uma estrutura administrativa defasada e que serviu para que políticos fizessem os mais variados desvios, é medida importante, mas pode aguardar e ser feita em um segundo momento. Isso faz ainda mais sentido quando concluímos que não deve haver segmentação de massas, embora a ideia seja interessante.

Pensamos, portanto, que algumas mudanças são necessárias neste projeto de lei. Além de mudanças pontuais, o projeto care- ce de quatro mudanças profundas e estruturais, a saber, (I) o fim da segregação de massas no novo regime do RPPS, (II) a remoção da reforma do IPREM, que será feita em um segundo momento; (III) a instituição de mudanças no pagamento de pensões, tal e qual foi feito pela Lei federal 13.135 de 2015 e (IV) a adesão necessária a uma estrutura de RPC já existente, seja do Estado ou da União, evitando a criação da Sampaprev, que só geraria mais cargos e mais gastos.

A questão da segmentação das massas foi criticada pelos sindicatos, pelos técnicos independentes e até mesmo por alguns membros do Poder Executivo. A formação de dois fundos distintos pode levar à futura tentação de usar um fundo superavitário para cobrir um deficitário, minando a reforma. Exemplos recentes de entes federativos que optaram pela segmentação de massas mostram que ela nem sempre é uma medida que garante o equilíbrio das contas da Previdência. Neste momento, acreditamos, o melhor é retirá-la do texto, nem que seja para fazê-la em uma futura reforma.

Se fizermos isto - se instaurarmos o RPC, limitando as novas aposentadorias ao teto do RGPS, e se reestruturarmos o RPPS e mudarmos a forma de concessão das pensões - já teremos feito muito. Isto dará um fôlego às combalidas finanças públicas en- quanto aguardamos que Brasília faça o que tem que fazer - extinguir o RPPS e trazer todos os servidores ao RGPS.

OpportunO destacar as pontuais palavras do futuro Ministro da Economia do Brasil:

“Se eu tivesse que fazer uma única mudança, seria a reforma da previdência”

Ante a complexidade de todo o exposto e, principalmente com a serenidade e consciência da responsabilidade imposta, espe- cialmente para equalizar as contas do município e garantir os benefícios e aposentadorias dos servidores, propomos, portanto, um substitutivo, com algumas mudanças pontuais, além destas duas mudanças estruturais que mencionamos. Sabemos que esta comis- são não é deliberativa, ou seja, não tem o condão de alterar o texto que foi feito pelo eminente vereador Caio Miranda e aprovado na CCI, mas, todavia, podemos sugerir um novo texto ao Plenário.

Para o bem do Município, esperamos que o substitutivo seja adotado. Esperamos que os interesses públicos prevaleçam sobre os corporativos.

6 - Substitutivo

SUBSTITUTIVO Nº AO PROJETO DE LEI Nº 0621/16.

Dispõe sobre a reorganização e capitalização do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e a instituição de medidas voltadas ao equilíbrio financeiro e atuarial do regime e a definição de formas do respectivo financiamento; a criação do Regime de Previdência Completar – RPC, fixando o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo RPPS.

TÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta lei trata da reorganização e capitalização do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, com a instituição de medidas voltadas ao equilíbrio financeiro e atuarial do regime e a definição de formas do respectivo financiamento e da criação do Regime de Previdência Completar – RPC, fixando o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo Regime Próprio de Previdência Social.

Art. 2º Para os efeitos desta lei, os termos referidos no Anexo I devem ser compreendidos conforme as definições ali contidas, sempre que grafados com letra maiúscula.

Parágrafo único: os anexos poderão conter termos não citados nesta Lei, hipótese em que servirão como mera referência do sistema previdenciário.

TÍTULO II

DA REORGANIZAÇÃO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – RPPS

Art. 3º O RPPS do Município de São Paulo observará o equilíbrio financeiro e atuarial, bem como o previsto no artigo 40 e artigos 30, inciso I, 149, § 1º, e 249 da Constituição Federal.

Art. 4º O RPPS será assegurado por meio da arrecadação de contribuições dos Segurados, dos Órgãos e Entidades da Adminis- tração Pública Municipal a ele vinculados e de outras receitas que lhe forem atribuídas por lei.

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

§ 1º Para os fins desta lei, entende-se como base de contribuição o total dos vencimentos ou subsídios do servidor, compre- endendo o vencimento do cargo, acrescido das vantagens pecuniárias que a ele se integram, nos termos da lei, ou por outros atos concessivos, bem como os adicionais de caráter individual, e quaisquer outras vantagens, excluídas:

I - as diárias para viagens;

II - o auxílio-transporte;

III - parcelas remuneratórias pagas em decorrência de local de trabalho;

IV - terço de férias;

V - hora suplementar;

VI - o abono de permanência;

§ 2º O servidor titular de cargo efetivo poderá optar pela inclusão, na base de contribuição, de parcelas remuneratórias de que tratam os incisos VI e VII do § 1º deste artigo, na forma do regulamento.

§ 3º A inclusão das vantagens referidas no § 2º deste artigo, para efeito de apuração do limite previsto no § 2º do artigo 40 da Constituição Federal, será feita na forma estabelecida no artigo 1º da Lei Federal nº 10.887, de 18 de junho de 2004.

Art. 6º Os aposentados e os pensionistas vinculados ao RPPS contribuirão com 14% (quatorze por cento), do valor da parcela dos proventos de aposentadoria ou pensão que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previ- dência Social - RGPS.

§ 1º Nos casos de acumulação remunerada de aposentadorias e/ou pensões, considerar-se-á, para fins de cálculo da contribui- ção de que trata o “caput” deste artigo, o somatório dos valores percebidos.

§ 2º Na hipótese do parágrafo anterior, o limite estabelecido para os benefícios do RGPS será deduzido uma única vez da base de cálculo da contribuição prevista no “caput”.

Art. 7º O décimo terceiro salário será considerado para fins de incidência das contribuições de que tratam os artigos 5º e 6º desta lei.

Art. 8º O abono de permanência de que trata o § 19 do artigo 40 da Constituição Federal será concedido, na forma do regula- mento, ao servidor vinculado ao RPPS que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas na alínea “a”, do inciso III, do § 1º do artigo 40 da Constituição Federal, ou que tenha cumprido os requisitos do § 5º do artigo 2º, ou do § 1º do artigo 3º e do artigo 6º, todos da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, bem como do artigo 3º, da Emenda Constitucional nº 47, de 2005, e que opte por permanecer em atividade.

Parágrafo único. O abono de que trata este artigo não poderá ser incluído na base de cálculo para efeito de fixação do valor de qualquer benefício previdenciário.

Art. 9º A contribuição dos Órgãos e Entidades da Administração Pública Municipal para o custeio do RPPS de que trata o artigo 40 da Constituição Federal será de 28% (vinte e oito por cento), incidente sobre a base de contribuição dos servidores ativos, observados os termos desta lei.

§1º Os Órgãos e Entidades da Administração Pública Municipal são responsáveis por suplementar a alíquota prevista no “ca- put” deste artigo, visando ao equacionamento do déficit financeiro e atuarial do RPPS.

§2º O produto da arrecadação da contribuição de que trata o “caput” deverá ser contabilizado em conta específica, separado da suplementação de que trata o parágrafo anterior.

Art. 15. Toda proposição legislativa que crie ou amplie despesas de pessoal ativo, aposentados ou pensionistas deverá estar acompanhada do cálculo de seus impactos no RPPS nos próximos setenta e cinco anos e apresentar compatibilidade e adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.