



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1926/2015 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0558/15.

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa do Sr. Prefeito, que institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos do Município de São Paulo, titulares de cargos de provimento efetivo da Administração Direta, suas Autarquias, e Fundações, da Câmara Municipal, do Tribunal de Contas do Município e seus Conselheiros; fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo Regime Próprio de Previdência Social do Município de São Paulo - RPPS; e autoriza a criação da Entidade Fechada de Previdência Complementar do Município de São Paulo - SAMPAPREV.

Na mensagem de encaminhamento do projeto, esclarece o ilustre autor que a iniciativa está compreendida no contexto de reorganização previdenciária, no qual se destaca a necessidade de equacionamento financeiro e atuarial do sistema previdenciário instituído pela Lei nº 13.973, de 12 de maio de 2005. Esclarece também que a implementação da Previdência Complementar visa reduzir a pressão sobre os recursos públicos alocados à previdência, permitindo recompor a capacidade de investimento, sobretudo em áreas essenciais e em programas sociais, propiciar a educação previdenciária e financeira, facilitar o planejamento de seu futuro, possibilitar a portabilidade de suas receitas, permitir que o saldo da conta individual seja legado aos herdeiros e permitir ainda o resgate parcial na aposentadoria. Em síntese, esclarece o Sr. Prefeito que a medida proposta visa ao equacionamento financeiro e atuarial do sistema previdenciário dos servidores públicos municipais, cujo déficit apurado é de R\$ 84,4 bilhões.

Sob o aspecto jurídico, nada obsta a regular tramitação da propositura, consoante será demonstrado.

Inicialmente cumpre registrar que a iniciativa da propositura ora em análise observou a regra de competência privativa inscrita nos artigos 37, § 2º, incisos III e IV da Lei Orgânica do Município e 40, § 15, da Constituição Federal. Portanto, não há qualquer vício de inconstitucionalidade formal orgânica.

Cabe observar ainda que nossa Lei Orgânica, em seu art. 69, II, dispõe competir privativamente ao Prefeito exercer a direção da administração municipal, sendo que, nos termos do art. 80, parágrafo único, as entidades da administração indireta serão criadas por meio de lei específica, ficando vinculadas às Secretarias em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

Resta atendida, portanto, a cláusula de reserva de iniciativa conferida ao Chefe do Poder Executivo.

A possibilidade de aplicação do regime de previdência complementar aos servidores públicos foi instituída na Constituição Federal através do acréscimo dos §§ 14, 15 e 16 ao art. 40, por meio da Emenda Constitucional nº 20/98:

Art. 40. ...

§ 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituem regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

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

Em relação à entidade responsável pela gestão do sistema de previdência complementar, o projeto prevê a instituição de uma fundação de natureza pública, com personalidade jurídica de direito privado, vinculada à Secretaria Municipal de Gestão denominada Entidade Fechada de Previdência Complementar do Município de São Paulo - SAMPAPREV. Neste aspecto, o texto proposto detalha que da natureza pública de referida entidade decorre a necessidade de realização de concurso público para a contratação de pessoal; de submissão à legislação sobre licitação e contratos administrativos e de publicação anual de seus demonstrativos contábeis, atuariais, financeiros e de benefícios (art. 5º, § 4º).

Nesse aspecto, cabe considerar que a escolha do regime público ou privado é prerrogativa do Estado, consoante defendido pela doutrina administrativista:

"Assim, deve-se reconhecer a possibilidade de o Estado, ao criar uma fundação, escolher qual o regime jurídico aplicável, decidindo livremente entre a instituição de fundação pública, espécie do gênero autarquia, dotada de personalidade jurídica de direito público, ou optar pela criação de fundação governamental com regime de direito privado." (in Alexandre Mazza, Manual de Direito Administrativo, Editora Saraiva, 2ª ed., 2012, p. 160)

Isso porque o Decreto-Lei nº 200/67 admite a possibilidade de instituição de regime privado para as fundações públicas ao conceituá-las como "entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes".

Portanto, uma vez adotado o regime privado para a fundação que se pretende criar, é possível a estipulação do regime celetista para seus servidores, tendo em vista que "sendo de natureza privada tais entidades, não teria sentido que seus servidores fossem estatutários" (in José dos Santos Carvalho Filho, Manual de Direito Administrativo, Editora Atlas S.A., 27ª ed., 2014, p. 534).

Do ponto de vista infralegal e no que se refere à estrutura organizacional da entidade previdenciária em formação, impende esclarecer que há observância da Lei Complementar Nacional nº 108, de 29 de maio de 2001 que dispõe sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar e da Lei Complementar Federal nº 109/01, que dispõe sobre o regime de previdência complementar.

Com efeito, há a previsão de uma Diretoria-Executiva (art. 13), de Conselho Fiscal composto por quatro membros (arts. 11 e 12) e de Conselho Deliberativo composto por seis membros e respectivos suplentes, com mandato de quatro anos (arts. 9 e 10), nos termos dos arts. 19, 15, 11 e 12, respectivamente, da mencionada Lei Complementar.

Também é relevante mencionar que o presente projeto de lei submete a SAMPAPREV à fiscalização e supervisão do órgão regulador e fiscalizador das entidades fechadas de previdência complementar (art. 35), em consonância com a regra inscrita no art. 24 da Lei Complementar Nacional nº 108, de 29 de maio de 2001.

Acerca dos planos de benefícios, dispõe o projeto que serão eles estruturados na modalidade de contribuição definida (art. 19), atendendo, assim, ao § 15 do art. 40 da Constituição Federal acima transcrito; bem como que os requisitos para aquisição, manutenção

e perda da qualidade de participante e de assistido deverão constar do regulamento e observarão as disposições da Lei Complementar Federal nº 108/01.

No que tange às despesas acarretadas estabelece o projeto no art. 38 que fica o Executivo autorizado a abrir crédito especial no valor de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) para implementação das atividades da SAMPAPREV, criando-se o órgão e dotações orçamentárias, medida que encontra respaldo na competência desta Casa para autorizar a abertura de créditos suplementares e especiais, prevista no art. 13, IV, da Lei Orgânica do Município.

A aprovação da proposta depende do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara nos termos do art. 40, § 3º, inciso XIII, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto, somos PELA LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 28/10/2015.

Alfredinho - PT

Ari Friedenbach - PHS

Arselino Tatto - PT

Conte Lopes - PTB

David Soares - PSD

Salomão Pereira - PSDB

Sandra Tadeu - DEM

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 30/10/2015, p. 128

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.camara.sp.gov.br.