



NOTA TÉCNICA N. 01/2018

PROPOSIÇÃO: ART. 4º do PL 22.971/2018 -Assembleia Legislativa do Estado da Bahia

Ementa: Projeto de Lei Ordinária que, entre outros, visa elevar a alíquota da contribuição mensal do segurado do RPPS de 12% para 14. Não demonstração de justificativa atuarial para elevação da alíquota do segurado. Ausência de aumento correspondente da contribuição patronal. Afirmção de déficit do FUNPREV após incorporação antecipada de despesas pela Lei Estadual 7.843/1999 sem a devida contrapartida do Estado para capitalização. Responsabilidade do Estado para honrar os benefícios correspondentes às contribuições recolhidas e não capitalizadas antes do FUNPREV. Impossibilidade de atribuir o ônus somente ao Fundo Previdenciário. Ausência de recomposição inflacionária dos vencimentos. Garantia constitucional de irredutibilidade do salário do servidor. Projeto que não prevê elevação de benefício previdenciário. Regime contributivo e solidário. Vedação de confisco. Inconstitucionalidade por ofensa aos artigos 40, 149, §1º, 150, IV, e 201, §1º, da CF, e aos arts. 41, II, 50 e 51 da Constituição do Estado da Bahia.

A **Associação do Ministério Público do Estado da Bahia (AMPEB)**, entidade que congrega os membros do Ministério Público do Estado da Bahia, em atividade e aposentados, com o objetivo de colaborar para o bom desenvolver do processo legislativo, **vem externar posição contrária à proposta de elevação da alíquota mensal dos segurados do RPPS para 14%**, de autoria do Governo do Estado da Bahia.



DA INCONSTITUCIONALIDADE PELA AUSÊNCIA DE CÁLCULO ATUARIAL

O artigo 4º do PL 22.971/2018 altera o art. 67 da Lei n. 11.357/2009 (que organiza o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Estado da Bahia), para elevação da contribuição mensal dos segurados de 12% para 14%, nos seguintes termos:

“Art. 67 – A alíquota de contribuição mensal dos segurados do RPPS será de 14% (quatorze por cento)”.

Sem mais. **Sem apresentação de cálculo atuarial**, desacompanhado, portanto, de números que possam **demonstrar a necessidade, proporcionalidade e adequação da elevação pretendida**, o projeto de lei 22.971/2018 não conta sequer com **especialidade na matéria**, tratando da elevação de alíquotas e taxas de setores diversos. O PL 22.971/2018 apenas se refere à previdência dos servidores públicos no ponto em que propõe a elevação da alíquota dos segurados para 14%, sem menção ao que justificaria o aumento.

Vale acrescentar que **silencia sobre a alíquota mensal patronal**, trazendo elevação apenas do percentual que onera os servidores públicos, mas **não prevê aumento na mesma proporção à quota devida pelo Estado, a quem também compete o custeio da previdência própria**, por imperativo constitucional (art. 51 da Constituição Estadual e artigo 40 da Constituição Federal).

Sendo expressa a **previsão constitucional de que a previdência deve observar critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial**, qualquer projeto de lei que majore a contribuição previdenciária **deve estar acompanhado de estudos atuariais** que demonstrem a adequação e necessidade da medida, **sob pena de restar eivado de inconstitucionalidade**.



Associação do Ministério Público do Estado da Bahia

“Art. 40. Aos servidores públicos titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.” (grifos nossos)

Leis que aumentaram a alíquota previdenciária dos servidores públicos em outros Estados da Federação sem o necessário cálculo atuarial que demonstrasse a imperiosidade da medida foram objeto de Ações de Inconstitucionalidade, a exemplo da Lei Estadual 7.606/2017, do Rio de Janeiro, que aumentava a contribuição dos servidores públicos para 14% (e a quota patronal para 28%) e teve sua eficácia suspensa pelo Tribunal de Justiça fluminense em 08/07/2018, no bojo da Representação de Inconstitucionalidade n. 0027457-12.2017.8.19.0000.

“Ante o exposto, acordam os Desembargadores que compõem o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por maioria de votos, tão somente em deferir a tutela de urgência pleiteada e suspender eficácia do artigo 33 da Lei Estadual n. 3.189/99, alterado pela Lei Estadual n. 7.606/17, quanto à majoração da alíquota da contribuição previdenciária de 11% (onze por cento) para 14% (quatorze por cento) e determinar o sobrestamento do feito até posterior deliberação do Supremo Tribunal Federal a respeito do tema.”

DA AUSÊNCIA DE PREVISÃO DE AUMENTO DA ALÍQUOTA DA CONTRIBUIÇÃO PATRONAL

Apesar de prever a elevação da alíquota de contribuição dos segurados, o PL 22.971 silencia sobre o correspondente aumento da contribuição patronal, no que se omite quanto à necessária proporção da participação do Estado no Regime Próprio de



Associação do Ministério Público do Estado da Bahia

Previdência de seus servidores, prevista nos **artigos 40 da Constituição Federal e 50 e 51 da Constituição do Estado da Bahia.**

Hoje, a Lei Estadual 11.357/2009 prevê a contribuição do servidor em 12% e a do Estado em 24% para manutenção do RPPS, conforme artigos 67 e 68, **não havendo demonstração justificável a elevar tão somente a alíquota imposta ao servidor sem o correspondente aumento da alíquota que compete ao Estado,** através dos seus Poderes.

Se o que é invocado, embora sem demonstração atuarial, é a saúde das finanças do RPPS, **não pode o Estado se eximir de sua participação constitucional, nem diminuir a proporção da participação desta.**

Há que se destacar que os Estados que tentaram a elevação da alíquota previdenciária mantiveram nos respectivos projetos de lei a proporção arcada pelos servidores e pelo Estado, o que não ocorre no PL 22.971/2018.

Aqui é **indispensável fazer um histórico da instituição do FUNPREV** e de notícias externas de déficit do Fundo de Previdência dos Servidores Públicos, não demonstrado em cálculos atuariais no PL 22.971/2018.

Quando criado, em 1998, o Fundo seria responsável pelo pagamento de benefícios previdenciários concedidos após 90 dias de sua criação (Lei Estadual 7.249, de 07/01/1998) e seriam incorporados ao Fundo, a partir de 1999, 5% dos antigos benefícios a cada ano, até 2018. Isso porque, até então, cabia ao Estado, por seus Poderes, o pagamento das aposentadorias de seus servidores, que eram tratadas como uma espécie de despesa diferida.

Não há demonstração de aplicação das contribuições recolhidas antes de 1998 com o fim específico de rentabilidade e capitalização para futuro pagamento das aposentadorias, que deveria ser a lógica do regime previdenciário, e que é a lógica aplicável em qualquer hipótese de previdência, pública ou particular.



Para lograr um benefício previdenciário, há que se contribuir e aplicar por um tempo. Previdência, pela própria etimologia da palavra, pressupõe investimento e futuro. Não é possível pensar em previdência com recolhimentos e pagamentos imediatos, pois o dinheiro investido necessita de tempo para render o que virá adiante como benefício.

Pois bem, **apenas 1 ano e meio após a sua criação, com a Lei Estadual 7.843/1999, o FUNPREV recebeu, de uma só vez, todas as despesas com aposentadorias do Estado, sem cálculo atuarial que demonstrasse que o Estado tenha feito aporte suficiente para liquidez do fundo, apesar do recolhimento das contribuições pelos servidores anteriormente e da obrigação constitucional do ente público em participar do financiamento do regime de previdência de seus servidores, em exato paralelo ao que ocorre na iniciativa privada: a previdência é financiada pela contribuição do trabalhador e pela contribuição patronal.**

Dessa maneira, **qualquer afirmação de déficit do FUNPREV a justificar elevação da alíquota de contribuição não pode prescindir de uma demonstração atuarial de que o Estado,** ao direcionar ao FUNPREV todas as despesas com aposentadorias de uma só vez, **tenha efetuado em 1999 a incorporação ao Fundo da reserva que lhe competia e estava sob sua responsabilidade, devidamente capitalizada,** eis que recolheu contribuição e também lhe cabia contribuir. Sem isso, o Estado assumiu para si a responsabilidade de financiar o regime, uma vez que nenhum regime de previdência consegue subsistir sem uma perspectiva de investimento da arrecadação e capitalização, mesmo sendo solidária a participação de seus segurados, pois a solidariedade não afasta sua característica contributiva.

Em outra palavras, se houve contribuição, é responsabilidade do Estado prestar contas e demonstrar, quando da instituição do FUNPREV, que aportou ao Fundo os recursos capitalizados das contribuições dos servidores e da contribuição patronal que lhe competia, conferindo ao Fundo saúde financeira, sem o que não pode tentar justificar a elevação da alíquota dos segurados.



Imprescindível, portanto, um estudo atuarial que não foi colacionado ao Projeto de Lei em tela, razão por que seu artigo 4º merece ser suprimido, conforme emenda apresentada, sendo totalmente incompatível com a matéria o regime de urgência com que o Estado pretende sua aprovação.

DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DE IRREDUTIBILIDADE DOS VENCIMENTOS DOS SERVIDORES ESTADUAIS

A Constituição Federal assegura a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos e dos subsídios, em seu artigo 37, X, norma que vem sendo desrespeitada, sendo impostas indevidamente aos servidores e agentes estatais perdas inflacionárias que se aproximam de 20% em alguns casos.

O Estado da Bahia também não tem proporcionado anualmente a recomposição inflacionária dos vencimentos de seus servidores, apesar da **previsão expressa na Constituição Estadual de irredutibilidade do salário, em seu artigo 41, II.**

Nesse cenário, de manifesto arrepio à Constituição Federal e à Constituição Estadual, **sem ao menos garantir toda a recomposição inflacionária aos rendimentos dos servidores públicos, inadmissível falar em aumento de alíquota previdenciária,** que apenas poderia ocorrer com o correspondente aumento da remuneração.

Dessa forma, é inconstitucional a previsão de elevação da alíquota previdenciária dos servidores públicos sem que simultaneamente haja o correspondente aumento (que vai além da recomposição inflacionária) dos vencimentos.

Não é possível impor aos segurados esse ônus, totalmente inconstitucional.

A elevação da alíquota sem o correspondente aumento apenas seria possível em caso de incremento do benefício, que não está sendo cogitado no PL 22.971/2018.



O Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício 2017, indica que a majoração da alíquota da contribuição dos segurados não é o caminho mais adequado:

“Registre-se que a opção de amortização diversa a aportes de recursos, a exemplo de alíquotas suplementares custeadas pelos servidores para equacionar o déficit técnico apurado, penalizaria os segurados que vêm contribuindo regularmente para capitalização do fundo”. (fl. 208)

...

“Ademais, conforme demonstrado à fl. 143 das DCCes, a relação de 1,39 entre a contribuição patronal do Estado da Bahia para o custeio da previdência e a contribuição dos segurados encontra-se dentro do limite estabelecido pela Lei Federal n. 9.717/1998.”

O regime previdenciário é solidário e contributivo, e sua característica contributiva implica a imperiosidade de retribuição do montante recolhido quando da percepção do benefício. Nesse sentido é a jurisprudência do STF a seguir:

“O REGIME CONTRIBUTIVO É, POR ESSÊNCIA, UM REGIME DE CARÁTER EMINENTEMENTE RETRIBUTIVO. A QUESTÃO DO EQUILÍBRIO ATUARIAL. (CF, art. 195, 5º). CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL SOBRE PENSÕES E PROVENTOS: AUSÊNCIA DE CAUSA SUFICIENTE.

- SEM CAUSA SUFICIENTE, NÃO SE JUSTIFICA A INSTITUIÇÃO (OU A MAJORAÇÃO) DA CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL, POIS, NO REGIME DE CARÁTER CONTRIBUTIVO, DEVE HAVER, NECESSARIAMENTE, CORRELAÇÃO ENTRE CUSTO E BENEFÍCIO.

A EXISTÊNCIA DE ESTRITA VINCULAÇÃO CAUSAL ENTRE CONTRIBUIÇÃO E BENEFÍCIO PÕE EM EVIDÊNCIA A CORRELAÇÃO DA FÓRMULA SEGUNDO A QUAL NÃO PODE HAVER CONTRIBUIÇÃO SEM BENEFÍCIO, NEM BENEFÍCIO



Associação do Ministério Público do Estado da Bahia

SEM CONTRIBUIÇÃO. DOCTRINA. PRECEDENTE DO STF (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.010/DF - RELATOR MINISTRO CELSO DE MELLO – TRIBUNAL PLENO – JULGAMENTO EM 30 DE SETEMBRO DE 1999).”

Aqui **cumprerememorar que a contribuição dos servidores públicos baianos já foi aumentada gradativamente até alcançar, desde 2004, 12%, não havendo espaço para que os servidores públicos baianos, ausentes justificativas atuariais, suportem tal ônus, e sozinhos, sem o incremento da contribuição estatal.**

Importante destacar que **o regime próprio de previdência é imposto aos servidores, compulsoriamente**, com desconto em folha e que, **somados os 27,5% de Imposto de Renda na fonte à contribuição previdenciária de 14%** que pretende o PL 22.971, **os servidores baianos deixariam na fonte cerca de 40% dos seus vencimentos** (ainda que o cálculo não seja de mera soma de alíquotas), sem contar com a necessária reposição inflacionária, o que representaria verdadeiro **confisco, vedado pelo artigo 150, IV, da Constituição Federal.**

Vale esclarecer que o imposto de renda em questão, apesar de ser tributo originalmente federal, pertence ao Estado, nos termos do artigo 157, I, da CF: *“Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal 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.”*

CONCLUSÕES

Gizadas tais considerações, diante da **ausência de cálculo atuarial** a demonstrar a necessidade e adequação da elevação da contribuição do segurado;

Diante da **ausência de aumento correspondente da contribuição patronal;**



Associação do Ministério Público do Estado da Bahia

Diante da afirmação de déficit do FUNPREV após incorporação antecipada de despesas previdenciárias pelo Fundo (Lei Estadual 7.843/1999) sem a demonstrada contrapartida do Estado para capitalização do Fundo à época;

Diante da ausência de recomposição inflacionária dos vencimentos dos servidores públicos e da garantia constitucional de irredutibilidade do salário do servidor;

Diante da ausência de previsão de incremento de benefícios previdenciários, em regime contributivo,

E diante da vedação constitucional do confisco;

Por manifesta afronta aos artigos 40, 149, §1º, 150, IV, e 201, §1º, da Constituição Federal, e aos arts. 41, II, 50 e 51 da Constituição do Estado da Bahia, a AMPEB aponta a inconstitucionalidade do art. 4º do PL 22.971/2018, cuja supressão se faz imperiosa.

JANINA SCHUENCK BRANTES SACRAMENTO

Presidente da AMPEB