

Considerações sobre a reforma previdenciária promovida pela emenda constitucional nº 20, de 1998, e a inviabilidade de manutenção de regimes previdenciários públicos autônomos

Rafael Augusto Freire Franco¹

Sumário: 1. Introdução; 2. Breves notas sobre a gestão do sistema previdenciário paulista exercida pelo IPESP; 3. A Emenda Constitucional nº 20, de 16 de dezembro de 1998 – exclusividade na gestão previdenciária pública – mudança de paradigma; 4. Competência de gestão das carteiras autônomas após a emenda constitucional nº 20, de 16 de dezembro de 1998; 5. Opção legislativa pela manutenção das carteiras autônomas e seus efeitos perante a Constituição Federal e a legislação federal regulamentadora; 6. Conclusões; 7. Referências.

PALAVRAS-CHAVE: Previdência. Gestão pública. Regimes autônomos. Vedação.

¹ Procurador do Estado de São Paulo, designado Chefe da Consultoria Jurídica da São Paulo Previdência – SPPrev, Especialista em Direito pela Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo, Mestrando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

1. Introdução

O regramento previdenciário nacional tem sido alvo de constantes mudanças nas últimas décadas. Dentre elas destacam-se aquelas operadas pelas Emendas à Constituição de nº 19 e nº 20, ambas de 1998; nº 41, de 2003; nº 47, de 2005; e nº 70, de 2012.

Alterações que foram seguidas, mesmo que tardiamente, pelas correspondentes regulamentações legais e administrativas, em especial no âmbito federal², num forte movimento intervencionista das políticas públicas de gestão de pessoal e previdenciária, renegando-se à inconstitucionalidade tudo aquilo que não guardasse estrito respeito às regras emitidas.

Por isso é que, nos dias atuais, não é rara a surpresa de muitos dos operadores do Direito ao se depararem com os desdobramentos prático-jurídicos ocasionados pela transformação que os temas previdenciários têm sofrido, em um claro viés uniformizador nacional, restritivo de direitos em relação aos benefícios e beneficiários, e sancionador em face do Poder Público em casos de inobservância.

Nesta perspectiva, apresentava-se o Estado de São Paulo, até recente data, como um dos entes federados cuja gestão do sistema previdenciário público necessitava de adequações relevantes.

2. Breves notas sobre a gestão do sistema previdenciário paulista exercida pelo IPESP

Previsto na norma do artigo 93³ da Constituição Estadual de 1935, e organizado inicialmente pelo Decreto nº 10.291, de 1939⁴, o primevo Instituto Previdenciário Paulista tinha como finalidades originais assegurar aposentadorias a servidores estaduais e municipais, e a reforma aos militares estaduais e bombeiros municipais. Atividades que guarda-

2 Destacam-se por sua importância regulatória e alterações de paradigmas as Leis Federais nº 9.717/98, 9.796/99 e 10.887/2004, e as Portarias MPS nº 154/2008 e nº 402/2008.

3 “Art. 93 – O Governo organizará o Instituto de Previdência dos Servidores do Estado e dos Municípios, destinado a suportar os encargos da aposentaria e do montepio desses servidores, e a prestar assistência a estes e às suas famílias, nos termos que a lei determinar.”

4 Atualmente, pelo Decreto nº 30.550/89.

vam o devido nexos com a previsão da Carta Estadual e aquilo que se esperaria de uma entidade previdenciária⁵.

No entanto, e em soma a tais competências, sua organização regulamentar também previu a prática de atividades afastadas de sua natureza e de seus objetivos primordiais, fixando como finalidades parelhas a concessão de empréstimos imobiliários e, num grau relativo de afinidade, a prestação de assistência médica e hospitalar.

Outrossim, há tempos também ocorreu certa profusão de categorias de servidores e funções públicas, com as correspondentes regras previdenciárias – de algum modo *sui generis* – gerando grande dificuldade no estabelecimento e no pagamento das remunerações, proventos e pensões por tal entidade pública competente⁶.

Afora tais situações, ainda se verificou o engrandecimento político-legislativo de determinadas classes profissionais, que em certa medida obtiveram o partilhamento de responsabilidades com entes estatais, pelo incremento de relações jurídicas garantistas no aspecto previdenciário perante o IPESP⁷. Relações as quais, já se adianta, são ligadas precipuamente aos “regimes previdenciários autônomos”, assim chamados por serem constituídos por participantes das mais distintas categorias e naturezas jurídicas, não vinculadas ao funcionalismo público em sentido

5 “Artigo 2º – O Instituto tem por fim:

a) Assegurar:

1º) Aposentadoria aos funcionários estaduais e, nas condições adiante estabelecidas, aos municipais e aos dos institutos autônomos;

2º) Reforma aos militares estaduais e, sob aquelas mesmas condições, aos bombeiros municipais;

3º) Pecúlio ou pensão aos beneficiários dos contribuintes; auxílio para funeral e luto;

b) Conceder:

1º) Empréstimos hipotecários para a construção de casas a contribuintes e beneficiários;

2º) Empréstimo sob penhor, por intermédio do Monte de Socorro, a contribuintes ou não;

3º) Assistência médica e hospitalar, bem como outras vantagens facultadas em regulamento, a contribuintes e beneficiários.”

6 São exemplos, entre outros, os funcionários abrangidos pela Lei estadual nº 500/1974, os quais, por força do artigo 2º, §§ 2º e 3º, da Lei complementar estadual nº 1.010/2007, foram abarcados pelo regime público previdenciário no Estado de São Paulo, atualmente gerido pela São Paulo Previdência.

7 Economistas (Lei estadual nº 7.384/62), Advogados (Leis estaduais nº 10.394/70 e 13.549/09), Notários e Registradores extrajudiciais (Leis estaduais nº 10.393/70 e 14.016/10), Vereadores (Leis estaduais nº 951/76 e 8.816/94), servidores municipais (Lei estadual 6.047/61), etc.

estrito (hoje expressamente “atribuições de natureza não previdenciária”, nos termos da lei).⁸

Percebe-se, assim, que, desde seu início, a gestão previdenciária foi realizada pela Administração Pública Paulista, na figura do IPESP, de forma confusa em seus objetivos, nem sempre congruente ao caráter maior de seus objetivos, a previdência pública de seus próprios funcionários.⁹

3. A emenda constitucional nº 20, de 16 de dezembro de 1998 – exclusividade na gestão previdenciária pública – mudança de paradigma

Como já dito alhures, o constituinte reformador do final da década de 1990 operou profundas transformações no sistema previdenciário nacional. A principal¹⁰ delas restou consubstanciada nos ditames da Emenda Constitucional nº 20, de 16 de dezembro de 1998.¹¹

Por meio dessa mutação, o artigo 40, da Lei Maior, passou a prever explicitamente, em seu “caput”, o âmbito de abrangência do regime público de previdência, fazendo-o valer unicamente para aqueles “titulares de cargos efetivos”, em quaisquer das esferas de governo.

“Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.” (grifos nossos)

8 É de notar que atualmente a gestão da previdência pública paulista (“atribuições de natureza previdenciária”) é realizada por órgão único, na figura da autarquia São Paulo Previdência, em conformidade à Lei federal nº 9.717/98.

9 Ressalva-se que tal prática nunca foi exclusiva no Estado de São Paulo, mas, sim, disseminada em todo o País. Algumas vezes por razões econômico-sociais, como é o caso das Carteiras de Servidores Municipais daqueles entes sem a possibilidade de manter regime próprio; outras, por estranhas conjunturas políticas, como são os casos dos regimes dos Advogados e dos Economistas.

10 Naquilo que toca ao presente estudo.

11 Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências.

Esta restrição, que à primeira vista pode parecer não impactar naquilo que se entendia possível na gestão previdenciária em vigor no Estado de São Paulo, trouxe grandes reflexos ao que legalmente até então competia ao IPESP.

Isso porque, em decorrência de tal quadro constitucional, as pessoas políticas tiveram restringidas suas competências de criação, gestão e consequente manutenção dos regimes de previdência daqueles não enquadrados como servidores efetivos, ainda que mantidos em fundos fechados ou regimes distintos e custeados por fontes próprias.¹²

Esta é, inclusive, a interpretação dada pelo Ministério da Previdência Social no Parecer nº 082/2009/CGNAL/DRPSP/SPS/MPS¹³, no qual entendeu-se que, além da incompetência para criar e manter regime diverso do contido no artigo 40, da Constituição, também falece ao Estado – e às demais unidades da federação – a competência para arrecadar contribuições sociais que não sejam para manter o regime previsto no mesmo dispositivo.

A Constituição Federal concedeu competência exclusiva à União para instituir tributos na modalidade de contribuições sociais, espécie que financia a previdência social. Apenas duas exceções foram estabelecidas a esta regra. O art. 149, §1º (parágrafo único na redação original), concede aos Estados, o (sic) Distrito Federal e os (sic) Municípios competência para instituir contribuição destinada ao custeio do regime previdenciário de que trata o art. 40, ou seja, atualmente, apenas para os servidores titulares de cargo efetivo. (destaques no original)

Dessa forma, após a alteração de paradigma na regulação previdenciária nacional, com força constitucional, torna-se possível afirmar que qualquer norma local que contenha disposição contrária será tida como

12 Caso das Carteiras regradas pelas Leis estaduais nº 10.393/70 e 10.394/70.

13 Disponível em: <http://www.ipesp.sp.gov.br/Legislacao_2012.aspx>. Acesso em: 30/10/2012.

revogada¹⁴ pelo novel conteúdo, após 16 de dezembro de 1998, data de vigência da Emenda Constitucional n° 20¹⁵.

4. Competência de gestão das carteiras autônomas após a emenda constitucional n° 20, de 16 de dezembro de 1998

A despeito de toda a modificação operada no âmbito nacional, tardou o Estado de São Paulo na adequação de sua legislação aos parâmetros constitucionais contemporâneos.

Mesmo depois de regulada pela Lei Federal n° 9.717/98¹⁶, a Emenda Constitucional n° 20/98 não trouxe imediatos reflexos na gestão previdenciária bandeirante, a qual continuou a ser efetivada pelo Instituto de Previdência do Estado de São Paulo – primevo IPESP – da mesma maneira e com os mesmos limites normativos.

Somente cerca de uma década depois, em meados do ano de 2007, é que o legislativo estadual, por meio da Lei Complementar Estadual n° 1.010/07 – criadora da São Paulo Previdência – modificou a estrutura administrativa da previdência pública e, em cumpri-

14 Conclusão dada como base no entendimento majoritário do Supremo Tribunal Federal, segundo o qual a superveniência de regramento constitucional revoga a espécie normativa anterior a ele contrária e incompatível. Não se trata de inconstitucionalidade superveniente, como sustenta parte da doutrina. Por todos, vide ADIn n° 02/DF, Ministro-relator Paulo Brossard, j. e, 06.02.92. DJU de 21.11.97. Ementa: EMENTA: CONSTITUIÇÃO. LEI ANTERIOR QUE A CONTRARIE. REVOGAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE SUPERVENIENTE. IMPOSSIBILIDADE. 1. A lei ou é constitucional ou não é lei. Lei inconstitucional é uma contradição em si. A lei é constitucional quando fiel à Constituição; inconstitucional na medida em que a desrespeita, dispondo sobre o que lhe era vedado. O vício da inconstitucionalidade é congênito à lei e há de ser apurado em face da Constituição vigente ao tempo de sua elaboração. Lei anterior não pode ser inconstitucional em relação à Constituição superveniente; nem o legislador poderia infringir Constituição futura. A Constituição sobrevinda não torna inconstitucionais leis anteriores com ela conflitantes: revoga-as. Pelo fato de ser superior, a Constituição não deixa de produzir efeitos revogatórios. Seria ilógico que a lei fundamental, por ser suprema, não revogasse, ao ser promulgada, leis ordinárias. A lei maior valeria menos que a lei ordinária. 2. Reafirmação da antiga jurisprudência do STF, mais que cinquentenária. 3. Ação direta de que se não conhece por impossibilidade jurídica do pedido. (ADI 2, Relator(a): Min. PAULO BROSSARD, Tribunal Pleno, julgado em 06/02/1992, DJ 21-11-1997 PP-60585 EMENT VOL-01892-01 PP-00001).

15 Vigência estipulada conforme artigo 16, da EC n° 20/98. Publicação no DOU de 16.12.98.

16 Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências.

mento ao artigo 40, § 20, da Constituição Federal, instituiu órgão gestor único na unidade federativa, responsável pelo Regime Próprio dos Servidores Públicos e pelo Regime Próprio de Previdência dos Militares Estaduais¹⁷.

Entretanto, o mesmo diploma legal estipulou a extinção pura e simples do IPESP, absorvendo a SPPrev. apenas aquelas competências de índole previdenciária.

Artigo 36 – As atribuições conferidas pela legislação em vigor ao Instituto de Previdência do Estado de São Paulo – IPESP, à Caixa Beneficente da Polícia Militar – CBPM, às Secretarias de Estado e às entidades da Administração indireta do Estado, bem como aos Tribunal de Justiça, Ministério Público e Universidades, relacionadas à administração e pagamento de benefícios previdenciários, serão assumidas pela SPPREV, conforme cronograma a ser definido por decreto. (grifos nossos)

Artigo 40 – A SPPREV deverá estar instalada e em pleno funcionamento, tendo assumido a administração e execução de todas as atividades que lhe são conferidas nos termos desta lei complementar, inclusive no que se refere aos Poderes Judiciário e Legislativo, e ao Ministério Público, em até 2 (dois) anos após a publicação desta lei complementar, período no qual os órgãos, entidades e unidades dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, e do Ministério Público, deverão fornecer à SPPREV, mensalmente, as informações relativas a dados cadastrais e folha de pagamento dos seus membros e servidores públicos, ativos e inativos, dos militares do serviço ativo, dos agregados ou licenciados, da reserva remunerada ou reformados, necessárias ao atendimento das exigências contidas na Lei federal nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, com alterações introduzidas pela Lei federal nº 10.887, de 18 de junho de 2004, e regulamentação própria .

¹⁷ Artigo 40, § 20. Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, ressalvado o disposto no art. 142, § 3º, X. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003).

§ 1º – Concluída a instalação da SPPREV fica extinto o IPESP, sendo suas funções não previdenciárias realocadas em outras unidades administrativas conforme regulamento.

§ 2º – As funções previdenciárias da CBPM serão transferidas para a SPPREV, permanecendo a CBPM com as suas funções não previdenciárias, na forma a ser definida em regulamento. (grifos nossos)

Unicamente em 2010, com a edição da Lei estadual nº 14.016, é que tal situação restou melhor definida.

Definiu-se, então, que mantidas as obrigações legais e constitucionais delegadas à nova Autarquia (São Paulo Previdência), todas as demais competências – diga-se, aquelas não previdenciárias – antes mantidas pelo IPESP (Instituto de Previdência do Estado de São Paulo) passariam a ser responsabilidade de tal entidade, a qual passaria a ser denominada Instituto de Pagamentos Especiais¹⁸.

Artigo 9º – O Instituto de Previdência do Estado de São Paulo – IPESP, criado nos termos do artigo 93 da Constituição Estadual, de 9 de julho de 1935, organizado como entidade autárquica pelo Decreto nº 10.291, de 10 de junho de 1939, e com seu atual Regulamento aprovado pelo Decreto nº 30.550, de 3 de outubro de 1989, passa a denominar-se Instituto de Pagamentos Especiais de São Paulo – IPESP, mantidas as suas atribuições de natureza não previdenciária. Parágrafo único – A estrutura organizacional do IPESP, estabelecida em decreto, atenderá às necessidades da Carteira das Serventias e da Carteira dos Advogados. (grifos nossos)

Artigo 10 – Constitui objetivo fundamental do Instituto de Pagamentos Especiais de São Paulo – IPESP a liquidação das seguintes carteiras:

I – Carteira de Previdência dos Advogados de São Paulo, de que trata a Lei nº 10.394, de 16 de dezembro de 1970, com as alterações da Lei nº 13.549, de 26 de maio de 2009;

¹⁸ Ambos passaram, portanto, a ser conhecidos pela mesma sigla, IPESP, o que tem causado outra leva de confusões no trato prático do tema.

II – Carteira de Previdência das Serventias não Oficializadas da Justiça do Estado, de que trata a Lei nº 10.393, de 16 de dezembro de 1970, com as alterações desta lei.

Parágrafo único – As demais atribuições do IPESP continuam sob sua responsabilidade até sua total extinção. (grifos nossos)

Com isso, os chamados regimes autônomos de previdência estadual, compostos por participantes não integrantes dos quadros dos servidores titulares de cargo efetivo no Estado, ou por militares estaduais, passaram a ser administrados, em regime de extinção, pelo recém-nomeado IPESP¹⁹.

5. Opção legislativa pela manutenção das carteiras autônomas e seus efeitos perante a Constituição Federal e a legislação federal regulamentadora

Diante das modificações legislativas operadas no Estado de São Paulo, a principal dúvida quanto aos efeitos trazidos pela Emenda Constitucional nº 20/98, frente às chamadas “carteiras autônomas” ou “regimes autônomos”, é a efetiva possibilidade de sua manutenção no sistema normativo estadual.

Tal se afirma, porque a opção do legislador paulista foi pela manutenção de tais sistemas em regime de extinção, apesar da nova sistemática constitucional proibitiva de tais atividades, iniciada a partir de 16 de dezembro de 1998.

No âmbito federal, e por provocação expressa da Superintendência do IPESP²⁰, a questão foi particularmente apreciada pelo já citado Parecer nº 082/2009/CGNAL/DRPSP/SPS/MPS²¹, do Ministério da Previdência Social²², o qual, nesse ponto, concluiu pela possibilidade

19 Nesse sentido, vide Leis estaduais nº 13.549/09 e 14.016/10, cujas modificações operaram mudanças nas Leis estaduais nº 10.394/70 e 10.393/70, respectivamente.

20 Ofício nº 054, de 23 de março de 2.009, do Sr. Superintendente do Instituto de Previdência do Estado de São Paulo, questionando a possibilidade de subsistência da Carteira de Previdência das Serventias não Oficializadas do Estado, até o pagamento do último benefício devido.

21 Disponível em: <http://www.ipesp.sp.gov.br/Legislacao_2012.aspx>. Acesso em: 30/10/2012.

22 A quem cabe regular tais posturas, nos termos da Lei federal nº 9.717/98:

de manutenção apenas da gestão dos benefícios referentes àqueles que tivessem implementado todos os requisitos para sua concessão, legalmente previstos em seus respectivos regimes até a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 20/98.

Ou seja, estipulou-se um verdadeiro “divisor de águas” com base na formação do direito e da situação fática consubstanciadora do respectivo regime, para cada participante ou dependente à época da reforma tratada.

A jurisprudência consolidada do Supremo manifesta-se no sentido da possibilidade da mudança de regimes jurídicos, não havendo que se falar em direito adquirido por quem não tenha reunido todos os requisitos para seu exercício. Ou seja, não se admite que, após a Emenda nº 20, servidores não titulares de cargo efetivo continuem a implementar os requisitos a se aposentar por um regime próprio administrado pelo Estado, ainda que em carteiras/fundos apartados dos relativos aos titulares de cargo efetivo.

Ocorre que, já pela leitura das Leis estaduais nºs 13.549/09 e 14.016, as quais passaram a reger os principais regimes autônomos subsistentes²³, é possível identificar que houve duvidosa continuidade na administração, pelo Estado, de benefícios devidos a participantes que, à época da transição constitucional, ainda não detinham todo o suporte fático de direito que possibilitasse os eventuais pagamentos a serem devidos²⁴.

A uma, porque tais normas mantiveram todos aqueles inscritos até a data de suas edições, depois de ultrapassada mais de uma década da EC nº 20/98, e mesmo que iniciada a participação depois de sua vigência.

Art. 9º Compete à União, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social:

I – a orientação, supervisão e acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dos fundos a que se refere o art. 6º, para o fiel cumprimento dos dispositivos desta Lei;

II – o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e das diretrizes gerais previstos nesta Lei.

23 Carteiras das “Serventias” e dos “Advogados”.

24 Lei de Introdução ao Direito Brasileiro: Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada. § 2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo prefixo, ou condição preestabelecida inalterável, a arbítrio de outrem.

A duas, porque permitiram a continuidade de vínculos dos participantes que não haviam incorporado ao seu patrimônio jurídico quaisquer dos benefícios até 16 de dezembro do ano fatídico, e que, por isso, detinham apenas expectativa de direitos a determinado regime jurídico²⁵.

– *Lei nº 13.549/09:*

Artigo 1º – Fica declarada em regime de extinção, nos termos desta lei, a Carteira de Previdência dos Advogados de São Paulo a que se refere a Lei nº 10.394, de 16 de dezembro de 1970.

Parágrafo único – Em consequência do disposto no “caput” deste artigo, ficam vedadas quaisquer novas inscrições ou reinscrições na Carteira dos Advogados, mantendo-se em seus quadros apenas os atuais segurados ativos e inativos. (grifos nossos)

25 É posição pacífica do Colendo Supremo Tribunal Federal a impossibilidade de asseguramento de regimes jurídicos antes de sua incorporação ao patrimônio do particular, em especial nas questões previdenciárias: “O Tribunal, por maioria, julgou improcedente pedido formulado em ação direta ajuizada pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP contra o art. 2º e a expressão “8º”, contida no art. 10, ambos da Emenda Constitucional 41/2003, que tratam dos critérios para a aposentadoria e revogam o art. 8º da Emenda Constitucional 20/98. Salientando a consolidada jurisprudência da Corte no sentido da inexistência de direito adquirido a regime jurídico previdenciário e da aplicação do princípio *tempus regit actum* nas relações previdenciárias, entendeu-se não haver, no caso, direito que pudesse se mostrar como adquirido antes de se cumprirem os requisitos imprescindíveis à aposentadoria, cujo regime constitucional poderia vir a ser modificado. Asseverou-se que apenas os servidores públicos que haviam preenchido os requisitos previstos na EC 20/98, antes do advento da EC 41/2003, adquiriram o direito de aposentar-se de acordo com as normas naquela previstas, conforme assegurado pelo art. 3º da EC 41/2003 (“Art. 3º É assegurada a concessão, a qualquer tempo, de aposentadoria aos servidores públicos, bem como pensão aos seus dependentes, que, até a data de publicação desta Emenda, tenham cumprido todos os requisitos para obtenção desses benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente.”). Esclareceu-se que só se adquire o direito quando o seu titular preenche todas as exigências previstas no ordenamento jurídico vigente, de modo a habilitá-lo ao seu exercício, e que as normas previstas na EC 20/98 configurariam uma possibilidade de virem os servidores a ter direito, se ainda não preenchidos os requisitos nela exigidos antes do advento da EC 41/2003. Assim, considerou-se não haver óbice ao constituinte reformador para alterar os critérios que ensejam o direito à aposentadoria por meio de nova elaboração constitucional ou de fazê-las aplicar aos que ainda não atenderam aos requisitos fixados pela norma constitucional. Vencidos os Ministros Carlos Britto, Marco Aurélio e Celso de Mello, que julgavam o pleito procedente. Precedentes citados: ADI 3105/DF e ADI 3128/DF (DJU de 18.2.2005); RE 269407 AgR/RS (DJU de 2.8.2002); RE 258570/RS (DJU de 19.4.2002); RE 382631 AgR/RS (DJU de 11.11.2005). ADI 3104/DF, rel. Min. Cármen Lúcia, 26.9.2007. (ADI-3104)” – Informativo STF nº 481.

– Lei nº 14.016/10:

Artigo 1º – Fica declarada em extinção, nos termos desta lei, a Carteira de Previdência das Serventias não Oficializadas da Justiça do Estado a que se refere a Lei nº 10.393, de 16 de dezembro de 1970.

Artigo 2º – A Carteira de Previdência das Serventias não Oficializadas da Justiça do Estado, financeiramente autônoma e com patrimônio próprio, por não se enquadrar no regime de previdência complementar e demais normas previdenciárias, passa a denominar-se Carteira de Previdência das Serventias Notariais e de Registro – Carteira das Serventias, e a reger-se, em regime de extinção, pelo disposto nesta lei.

§ 1º – Em consequência do disposto no “caput” deste artigo, fica vedada, a partir da data da publicação desta lei, a inclusão de contribuinte facultativo na Carteira das Serventias, salvo aqueles eventualmente desligados após o advento da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994.

§ 2º – Fica assegurado o direito de permanência na Carteira das Serventias aos contribuintes facultativos nela incluídos até a data da publicação desta lei. (grifos nossos)

Isso, sem se ater às legislações concernentes aos demais “regimes autônomos” de competência do primevo IPESP, as quais, sem revogação expressa ou outra providência legislativa, têm sua manutenção debatida perante o Poder Judiciário, causando constante prejuízo ao erário²⁶.

Não se ignora, entretanto, que a mera exclusão de cobertura de ditas “carteiras”, nos termos que postos pela Emenda Constitucional nº 20/98, poderia levar a infundáveis discussões jurídicas.

O que se observa é a possível incompatibilidade do trato legislativo estadual que poderá ocasionar sérias consequências de ordem política e econômica ao Estado de São Paulo e algumas de suas autoridades, nos termos da Lei federal nº 9.717/98.

²⁶ Um exemplo, nesse sentido, da prática jurídica, é a manutenção de benefícios pagos, por ordem judicial, a economistas, servidores municipais, etc.

Na hipótese, as sanções previstas em seu artigo 7º, pelo descumprimento da obrigação prevista no artigo 1º, inciso V, da mesma lei.

Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:

(...)

V – cobertura exclusiva a servidores públicos titulares de cargos efetivos e a militares, e a seus respectivos dependentes, de cada ente estatal, vedado o pagamento de benefícios, mediante convênios ou consórcios entre Estados, entre Estados e Municípios e entre Municípios; (...) (grifos nossos)

Art. 7º O descumprimento do disposto nesta Lei pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e pelos respectivos fundos, implicará, a partir de 1º de julho de 1999:

I – suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União;

II – impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União;

III – suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais.

Art. 8º Os dirigentes do órgão ou da entidade gestora do regime próprio de previdência social dos entes estatais, bem como os membros dos conselhos administrativo e fiscal dos fundos de que trata o art. 6º, respondem diretamente por infração ao disposto nesta Lei, sujeitando-se, no que couber, ao regime repressivo da Lei nº 6.435, de 15 de julho de 1977, e alterações subsequentes, conforme diretrizes gerais.

Parágrafo único. As infrações serão apuradas mediante processo administrativo que tenha por base o auto, a representação ou a

denúncia positiva dos fatos irregulares, em que se assegure ao acusado o contraditório e a ampla defesa, em conformidade com diretrizes gerais. (grifos nossos)

6. Conclusões

Apresentado o panorama legislativo em que os “regimes autônomos” de previdência, gestados e geridos pelo Estado de São Paulo se inserem, e demonstrada a alteração constitucional de paradigma sofrida com a edição da Emenda Constitucional nº 20, de 16 de dezembro de 1998, conclui-se pela necessidade de melhor adequação da legislação estadual sobre o tema, evitando-se que as sanções legalmente previstas na Lei federal nº 9.717/98, por seu descumprimento, possam ser aplicadas ao Governo Estadual e a parcela de seus dirigentes, dada a fixação de orientação interpretativa pelo gestor nacional do sistema previdenciário em sentido contrário.

A despeito de existirem elementos jurídicos defensáveis, que possam afirmar a autonomia do Estado, como unidade federada, para definir suas posturas administrativas e de gestão em questões puramente não previdenciárias, como o são os “regimes autônomos” em sua essência, a estipulação de posicionamento no âmbito federal pode causar a indevida e desnecessária querela judicial dos envolvidos, sobre fatos com alternativas viáveis e dependentes de proposições legais hábeis a sanar seus problemas.

7. Referências

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 30 out. 2012.

BRASIL. Lei nº 9.717/98, de 27 de novembro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9717.htm>. Acesso em: 30 out. 2012.

BRASIL. Lei nº 10.887/04, de 18 de junho de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.887.htm>. Acesso em: 30 out. 2012.

BRASIL. Lei nº 9.796/99, de 5 de maio de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9796.htm>. Acesso em: 30 out. 2012.

Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm>. Acesso em: 30 out. 2012.

Constituição do Estado de São Paulo de 1935. Disponível em <<http://al.sp.gov.br/doc-e-informacao/constituicoes/constituicoes-anteriores/constituicao-estadual-1935>> Acesso em: 30 out. 2012.

Lei complementar estadual nº 1.010/07. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/norma?id=71946>> Acesso em: 30 out. 2012.

Lei estadual nº 6.047/61. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/norma?id=41084>> Acesso em: 30 out. 2012.

Lei estadual nº 10.393/70. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/norma?id=28755>> Acesso em: 30 out. 2012.

Lei estadual nº 10.394/70. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/norma?id=28756>> Acesso em: 30 out. 2012.

Lei estadual nº 951/76. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/norma?id=45508>> Acesso em: 30 out. 2012.

Lei estadual nº 8.816/94. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/norma?id=13296>> Acesso em: 30 out. 2012.

Lei estadual nº 13.549/09. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/norma?id=156240>> Acesso em: 30 out. 2012.

Lei estadual nº 14.016/10. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/norma?id=159341>> Acesso em: 30 out. 2012.

Decreto estadual nº 10.291/35. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/norma?id=125627>> Acesso em: 30 out. 2012.

Decreto estadual nº 30.550/89. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/norma?id=24240>> Acesso em: 30 out. 2012.

Portarias nº 154/2008 e nº 402/2008. Disponíveis em: <<http://www.mpas.gov.br/conteudoDinamico.php?id=445#portarias>> Acesso em: 30 out. 2012.

Parecer nº 082/2009/CGNAL/DRPSP/SPS/MPS. Disponível em: <http://www.ipesp.sp.gov.br/Legislacao_2012.aspx>. Acesso em: 30 out. 2012.

