



FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

**FARÁG, FERREIRA & VIEIRA**

**SINDAF/APMSP/FASP/APROFEM/SINDILEX/SINESP**

Brasília, 28 de outubro de 2021.

### **PARECER TÉCNICO**

*Assunto: Reforma Previdenciária do Município de São Paulo. Reestruturação do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos (RPPS), nos moldes estabelecidos pela Emenda Constitucional nº 103/2019. Instituição de Fundos pelo PLO 07/2021 que atua a mitigar a decisão do TJSP que determinou a possibilidade de ingresso dos servidores antigos ao fundo criado pelo SAMPAPREV. Erro Material na redação dos artigos. Estabelecimento inconstitucional de Contribuição Extraordinária. Contribuição confiscatória sobre a parcela dos proventos de aposentadoria e pensões que superem o limite do salário-mínimo. Transferência de propriedade municipal. Compensação e aporte de valores conflitantes com a norma nº 9796/99. PLO omissivo quanto aos servidores que possuem doenças incapacitantes. Correção de remissões à reforma da previdência do município em 2018 em respeito ao pacto federativo. Proibição de instituições de alíquotas diferentes no caso de segregação das massas. Necessidade de inclusão de redação no PLO de temas fundamentais para o respeito ao direito adquirido e a isonomia entre os servidores públicos. Oportunidade de saneamento de omissões históricas na redação da previdência social dos servidores públicos. Esclarecimento da forma de reajuste dos aposentados sem paridade e inclusão expressa da contribuição em dobro por parte do município, inclusive relativa aos servidores inativos.*



FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

## DA CONSULTA

Trata-se de consulta formulada por entidades sindicais e associativas, quais sejam, Sindicato dos Auditores-Fiscais Tributários do Município de São Paulo – SINDAF, Associação dos Procuradores do Município de São Paulo – APMSP, Sindicato dos Especialistas de Educação do Ensino Público Municipal de São Paulo – SINESP, Federação das Associações Sindicais e Profissionais de Servidores da Prefeitura do Município de São Paulo – FASP, Sindicato dos Professores e Funcionários Municipais de São Paulo – APROFEM e o Sindicato dos Servidores da Câmara Municipal e do Tribunal de Contas do Município de São Paulo – SINDILEX, com o objetivo de avaliar os impactos do Projeto de Emenda à Lei Orgânica do Município de São Paulo – PLO 07/2021, que tem por objeto a proposição de alterações necessárias à reestruturação do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos.

A exposição de motivos da citada Emenda esclarece que esta tem por fito a observância àquilo que foi estabelecido anteriormente na Emenda Constitucional nº 103/2019.

Ante a síntese descrita, passaremos a análise dos fatos e do direito.

É o relatório.



FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

## DA ANÁLISE

Inicialmente, mencione-se que para a referida análise foram utilizadas as seguintes legislações:

- Constituição Federal, nos artigos que tratam da Seguridade Social e da Tributação e do Orçamento;
- A Lei nº 17.020/2018, que institui, no âmbito do Município de São Paulo, o regime de previdência complementar de que trata o art. 40, §§ 14 e 15, da Constituição Federal, e estabelece providências correlatas;
- A Lei Complementar nº 1.354/2020, que dispõe sobre as aposentadorias e pensões do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos ocupantes de cargo de provimento efetivo, nos termos do artigo 126 da Constituição do Estado de São Paulo, e dá outras providências;
- A Lei nº 9.796/1999, que dispõe sobre a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes de previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos casos de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria, e dá outras providências;



- A Proposta de Emenda à Constituição nº 18/2019, que modifica o Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos titulares de cargos efetivos do Estado e dá outras providências.;
- A Emenda Constitucional nº 103/2019, que altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias;
- A Emenda à Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Em breve resumo, as prescrições do PLO, de acordo com sua exposição de motivos<sup>1</sup>, preveem:

1. Garantia ao direito adquirido a aposentadoria e pensão daqueles cujos requisitos tenham sido atendidos antes da promulgação da Emenda à Lei Orgânica com as mesmas regras anteriores, mesmo que o benefício seja requerido no futuro;
2. Manutenção do abono de permanência da mesma forma que é atualmente, até que o Município decida mudar os critérios de acesso e valores por lei;
3. Criação da possibilidade de, no futuro, o Município instituir, por lei, contribuição extraordinária do servidor, aposentado e pensionista;
4. Ratificação do princípio constitucional de contribuição dos aposentados no que exceder o salário-mínimo. Acaba a regra de isenção de

---

<sup>1</sup>[https://splegisconsulta.camara.sp.gov.br/Pesquisa/DetailsDetalhado?COD\\_MTRA\\_LEGL=4&COD\\_PCS\\_S\\_CMSP=7&ANO\\_PCSS\\_CMSP=2021](https://splegisconsulta.camara.sp.gov.br/Pesquisa/DetailsDetalhado?COD_MTRA_LEGL=4&COD_PCS_S_CMSP=7&ANO_PCSS_CMSP=2021)



- contribuição até 2 vezes o teto do RGPS para aposentados por doenças incapacitantes e com as regras de transição criadas pela Emenda Constitucional nº 47;
5. Equacionamento do déficit financeiro e atuarial do RPPS, por intermédio de segregação da massa dinâmica, em dois fundos: um de repartição, cujo déficit é coberto pelo Tesouro Municipal e outro capitalizado, equilibrado atuarialmente. O equilíbrio entre os fundos será revisto periodicamente, de forma dinâmica, à medida em que o Fundo Previdenciário (FUNPREV) apresentar superávits atuariais que permitam a migração de segurados do Fundo Financeiro (FUNFIN);
  6. Implementação de princípios de segregação financeira e contábil dos fundos criados pela segregação da massa, mantendo, no FUNPREV, os servidores que ingressaram após a criação da previdência complementar, os que aderirem à previdência complementar e os servidores mais idosos, cujo custo atuarial será coberto pelo aporte, no FUNPREV, do Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF, por 35 anos;
  7. Tratamento do custo de transição da base para o regime de capitalização;
  8. Autorização ao Município para aportar ao Fundo Previdenciário do RPSS imóveis e outros ativos sem



- liquidez no curto prazo, por intermédio de decreto. Após o efetivo aporte, também por decreto, o Município fará transferência de vidas do FUNFIN para o FUNPREV, reduzindo ainda mais o custo de transição e a cobertura do déficit financeiro pelo Tesouro;
9. Criação de condições e estabelecimento de premissas para a monetização desses ativos, dando segurança jurídica para os investidores que vierem a comprar os ativos diretamente ou por meio de fundos de investimento;
  10. Previsão de aporte dos imóveis de uso pelo Município em Fundo Especial de natureza pública, mas gerido por instituição privada especializada, com pagamento, pelos órgãos, dos respectivos aluguéis ao Fundo, que poderá também cuidar da manutenção dos prédios, inclusive da vigilância eletrônica. Os aluguéis, a princípio, serão revertidos para o FUNPREV;
  11. Autorização de adesão à previdência complementar dos servidores que ingressaram antes de 27 de dezembro de 2018, sendo que, o procedimento de adesão ficará aberto por 2 anos a partir da vigência da lei;
  12. Transferência de 7,5% de contribuição previdenciária corrigida desde a admissão no



FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

Município no momento da aposentadoria ou morte do servidor, caso ele deixe pensão.

Após tais elucidações, passemos a análise do questionamento.

## **1. CONSIDERAÇÕES ACERCA DA SEGURIDADE SOCIAL. DIREITO INTRÍSECO DO SERVIDOR PÚBLICO.**

A proposta normativa objeto de análise, em verdade, compreende uma singela tentativa de reforma no sistema Previdenciário da Prefeitura de São Paulo, em paralelo com as tratativas e debates de uma Reforma da Previdência com escopo constitucional.

Nessa linha, se torna relevante apontar as bases da Previdência Social<sup>2</sup> no Brasil que podem ajudar a uma maior compreensão do tema e, principalmente, realçar eventuais inconstitucionalidades na proposta, uma vez, conforme já dito, que opera alterações nos direitos previdenciários sem necessário, às vezes, respaldo constitucional.

Nesse sentido, a Previdência Social, como um sistema de proteção social<sup>3</sup>, é ancorada na contribuição<sup>4</sup> e participação<sup>5</sup> de 3 (três) setores

<sup>2</sup> Balera, Wagner. A seguridade social na Constituição de 1988. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

<sup>3</sup> No Brasil, a proteção está na Constituição, entre os artigos 194 e 203. Os princípios são: 1) universalidade da cobertura e universalidade de atendimento; 2) seletividade e distributividade na prestação de benefícios e serviços (CF, art. 194, III); 3) uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais (CF, art. 194, II); 4) princípio da irredutibilidade do valor dos benefícios (CF, art.194, IV); 5) equidade na forma de participação do custeio (CF, art.194, V);

<sup>4</sup> Prosseguindo na análise dos princípios: 6) princípio da diversidade da base de financiamento (CF, art. 195); 7) princípio da preexistência do custeio em relação aos benefícios ou serviços (CF, artigo 195, parágrafo quinto); 8) caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa (CF, art. 194, VII); Martinez, Wladimir Novaes. Comentários à lei básica da previdência social – 7ª ed. – São Paulo: LTR, 2006.

<sup>5</sup> As contribuições estão previstas no art. 195 da CF. Saúde e Assistência Social são independentes de contribuição, enquanto a Previdência Social depende de contribuição. DIAS, Eduardo Rocha; MACÊDO, José Leandro Monteiro de. Curso de Direito Previdenciário – São Paulo: Método, 2008.



da sociedade<sup>6</sup>, quais sejam, empregadores, empregados e o Estado<sup>7</sup>. Tal modelo vem desde Bismarck<sup>8</sup>.

O tema ganha contornos concretos na medida em que é verificado que, nos casos dos servidores públicos, o Estado, além do seu papel natural e inerente de garantidor do sistema, é também empregador.

Nessa ótica, é importante que haja uma fiscalização mais detida da forma como o próprio Estado cumpre o seu dever de contribuir para o sistema previdenciário<sup>9</sup> dos servidores públicos, sob pena de cairmos

---

<sup>6</sup> O sistema de participação é tripartite. Com gestão democrática. Nos termos do art. 194 da CF. MARTINS, Sérgio Pinto. Direito da seguridade social. São Paulo: Atlas, 19ª ed., 2003.

<sup>7</sup> O conceito de sociedade é controvertido. Para Karl Marx, a sociedade sendo heterogênea, é constituída por classes sociais que se mantêm por meio de ideologias dos que possuem o controle dos meios de produção, ou seja, as elites. Numa sociedade capitalista, o acúmulo de bens materiais é valorizado, enquanto que o bem-estar coletivo é secundário. MARX, K.; ENGELS, F. Manifesto do Partido Comunista. 9. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

<sup>8</sup> Com intuito de evitar a guerra, Hobbes propôs que haveria à necessidade de se criar o Estado para controlar e reprimir o homem o qual vivia em estado de natureza. O Estado seria, na visão de Hobbes, o único capaz de entregar a paz, e para tanto o homem deveria ser supervisionado pelo Ente Estatal legitimado por um contrato social. HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Martin Claret, 2003, p. 143.

<sup>9</sup> Na Alemanha, o sistema de Previdenciário criado por Bismarck é ameaçado. País enfrenta dilema de envelhecimento da força de trabalho e desemprego. O chanceler da Alemanha Otto von Bismarck criou o primeiro sistema de aposentadoria público nos anos 1880. A idade para se aposentar era 70 anos - e a expectativa era de que provavelmente se viveria apenas alguns anos mais para receber o benefício. Mas em 1916, a Alemanha reduziu a idade para aposentadoria para 65. O limite permaneceu o mesmo por quase um século, e seria necessário um governo corajoso para aumentar o limite de novo. "Isso é parte de um sistema político e pagamos por isso, os empregadores, os empregados e o Estado", diz Wolfgang Wipperman, da Universidade Livre de Berlim. "Eles têm que manter as coisas deste jeito, ou senão haveria uma revolta dos aposentados". Mas nove entre 10 idosos do mundo não têm aposentadoria. E para muitos destes um-em-cada-10 que o têm, estes são tempos difíceis. Quedas agudas no valor de portfolios de valores e mudanças demográficas estão forçando governos em dificuldades financeiras a considerar reformas fundamentais. Bismarck idealizou o sistema em 1881, e ele entrou em vigor no fim daquela década - em um mundo muito diferente do atual. Idosos hoje vivem mais tempo do que viviam há 50 anos, e governos hoje têm que gastar mais em aposentadorias públicas. O que torna as coisas ainda piores é que não há jovens suficientes para pagar os impostos necessários para garantir essas aposentadorias. Hoje há quatro alemães trabalhando para pagar a aposentadoria de cada aposentado, mas no momento em que os jovens de hoje se aposentarem, haverá apenas dois. Jovens na Alemanha estão preocupados por acreditarem que não haverá dinheiro para eles, no momento em que se aposentem. "O governo nos diz que o sistema de aposentadorias não está funcionando, e que temos que dar nosso próprio jeito para nossa velhice", diz o empresário Guner Zerowsky. In <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,na-alemanha-sistema-de-previdencia->





FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

na propaganda<sup>10</sup> de que existe déficit quando, em verdade, pode haver falta de contribuição por parte de um daqueles pilares do sistema, *in casu*, o próprio Município que deve contribuir para o sistema da Previdência de seus servidores.

Vale lembrar que existe uma crise geral no modelo de Estado de bem-estar social, ou seja, no *Welfare State*. A crise, em verdade, diz respeito à existência de incapacidade do Estado de efetuar o investimento nas sobras iniciais de recursos públicos inerentes dos primeiros anos desse modelo de Previdência, modelo de repartição simples ou modelo fundado no pacto de gerações, para garantir o futuro.

Deve ser dito, de forma dura, que a Administração usou as sobras das contribuições vertidas nos anos iniciais do sistema de forma irresponsável e agora não tem como manter o sistema previdenciário.

---

criado-por-bismarck-e-ameacado,610242. Economista Eduardo Fagnani, professor associado da Unicamp afirma que o governo Michel Temer pratica uma "pedalada constitucional"; ele explica que a Constituição Brasileira adotou o modelo tripartite de financiamento do setor, segundo o qual Estado, empregadores e trabalhadores contribuem; mas desde 1989, o Ministério da Fazenda passou a mão nos recursos da CSLL e do Cofins e a Previdência passou a contabilizar apenas a contribuição do trabalhador e do empregador; Ao fazer isso, a União nega que a Previdência faça parte da Seguridade Social, em confronto com os artigos 194 e 195 da Constituição"

<sup>10</sup> TCU vê desequilíbrios em regimes de Previdência de servidores de estados, DF e municípios Estimativa de déficit da Previdência de servidores públicos dos estados, Distrito Federal e municípios para os próximos 75 anos é de R\$2,8 trilhões. Essa foi uma das constatações do Tribunal de Contas da União (TCU) após realizar um diagnóstico dos Regimes Próprios da Previdência Social (RPPS) dos entes federativos. Foram avaliados 2089 entes, cobrindo 7,6 milhões de segurados, entre 5,1 milhões de servidores ativos, 1,9 milhões de aposentados e 623 mil pensionistas. Déficits significativos são vistos tanto no curto quanto no longo prazo *Estimativa de déficit da Previdência de servidores públicos dos estados, Distrito Federal e municípios para os próximos 75 anos é de R\$2,8 trilhões. Essa foi uma das constatações do Tribunal de Contas da União (TCU) após realizar um diagnóstico dos Regimes Próprios da Previdência Social (RPPS) dos entes federativos. Foram avaliados 2.089 entes, cobrindo 7,6 milhões de segurados, entre 5,1 milhões de servidores ativos, 1,9 milhões de aposentados e 623 mil pensionistas. O objetivo do diagnóstico foi avaliar se há e quais são os riscos à sustentabilidade do sistema brasileiro de Previdência dos servidores públicos e todo o aparato institucional que os regula e fiscaliza. A avaliação atuarial serve para estimar quanto custa ofertar um conjunto de benefícios previdenciários para uma dada população de segurados, determinando fontes de financiamento suficientes para assegurar a cobertura desses custos, ao longo do tempo. In <http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-ve-desequilíbrios-em-regimes-de-previdencia-de-servidores-de-estados-df-e-municipios.htm>*



FARAG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

Com efeito, o avanço dos direitos sociais tem um custo e o Município, que se beneficiou dos superávits, deve arcar com os ônus dos déficits.

O dinheiro era usado dentro do modelo de Keynes, que não estabelece reservas individuais. Por outro lado, o modelo de capitalização retira a intervenção estatal e determina que cada contribuinte irá manter a sua relação individual e sem solidariedade geracional com os demais contribuintes e com o Regime Geral de Previdência.

Sob esse ângulo, a mudança de um modelo de solidariedade e financiamento estatal com as contribuições da Previdência para outro individual e com investimento, por conta e risco de cada participante, tem um custo e, mais ainda, cria o dever de regras de transição que protejam os direitos daqueles contribuintes que perderam a proteção social geral.

Nessa linha de intelecção, a presente proposta tenta criar uma alteração no modelo Previdenciário dos servidores municipais, de repartição simples, para capitalização, com a instituição de Fundos sem a observância da simetria federal e da normatização prevista para o caso.

A crise da Previdência municipal não pode ser justificativa para que o Poder Executivo crie modelo com violação de direitos, verdadeira mercantilização da Previdência, que tem contornos inconstitucionais.

Deve-se ter a noção teórica de que, mesmo dentro do *Welfare State*, existem correntes e dimensões. A primeira visão é que, no *Welfare State* Liberal, os benefícios são modestos e universais (modelo assistencial brasileiro). Dentro desse modelo, temos os programas de renda mínima.



FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

Contudo, a crise econômica e fiscal trouxe a Previdência e seu orçamento para o centro do debate sobre as contas públicas e a austeridade fiscal.

Ao mesmo tempo, o debate da reforma não pode ser mote para violar direito de propriedade e servir de arrimo para que se faça uma reforma para manter a linha de diminuição da pobreza e as desigualdades sociais e de renda.

Violar direitos de minorias – servidores públicos – não pode ser o fundamento ideológico da reforma sob o pretexto de manter direitos assistenciais da maioria.

Portanto, o Direito Previdenciário não pode ser aplicado com desprezo aos aspectos da realidade econômica em que opera, e não pode ser extinto para suportar limites econômicos.

Logo, pode ser concluído que no *Welfare State*, que protege o mínimo existencial, há direitos sociais patrimoniais modernos, que são característicos de direitos sociais mercantilizados e com dever de contrapartida por parte de quem recebe e gera as contribuições, *in casu*, o próprio Município.

Esse é o atual modelo de relação do Estado com os servidores públicos, que conceituamos de *Welfare State* mitigado, com ênfase nos direitos sociais de índole patrimonial, protegido pelo direito de propriedade e pelo dever de contrapartida das contribuições feitas pelos servidores públicos ou por aqueles que recebem acima do teto do RGPS – Regime Geral de Previdência Social.



FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

Nessa ótica, é possível admitir e se incentivar econômica, política e socialmente que alguém que não tenha contribuído receba benefício, mas não se pode tolerar que se permita e incentive que alguém receba menos do que contribuiu. Esse é o fundamento do estudo e das conclusões aqui postas. Não se pode conceber, portanto, como constitucional, uma reforma que permita que um servidor público receba menos do que contribuiu.

A mudança do modelo de solidariedade para o modelo de individualismo direto, com capitalização e criação de fundos próprios com risco, que não são mitigados por todos, deve ser feita de forma a preservar os direitos dos contribuintes que pagaram para seus benefícios.

Na proposta em tela, existe um erro primário, quando um fundo em regime de repartição simples pode transpor servidores para um fundo em regime de capitalização. Isso nos leva a um caso clássico de proposta que privatiza o lucro e solidariza o prejuízo, conforme será visto.

Como analogia, seria como querer que apenas os servidores paguem com seu patrimônio pela Previdência, sem que o Estado aporte o que deve, sob o argumento de que não precisa arcar, por ser o garantidor da quebra do sistema e dos déficits.

Com isso, a atual proposta peca por confusões conceituais básicas acerca dos modelos de financiamentos previdenciários e do papel do Município como empregador.

No aprofundamento da questão, se dá destaque aos conceitos de solidariedade social e solidariedade de grupo.



FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

Em verdade, a solidariedade de grupo impõe uma identidade maior entre os beneficiários, ensejando que o grupo de servidores deva ter regras unívocas.

Logo, a proposta, em geral, parece violar dogmas constitucionalmente previstos e atua alterando os comandos constitucionais relativos à solidariedade de grupo para impor violação da regra do direito de propriedade e previsões da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O artigo 194 da Constituição Federal de 1988 trouxe o conceito e as áreas de atuação da seguridade no país, ao dispor que “*compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social*”.

Nesse sentido, o conceito amplo de equilíbrio financeiro e atuarial e o acesso a planos não pode ser concebido no sentido de que existe possibilidade de criação de sistema de Previdência Municipal em desacordo com o regramento jurídico posto nas normas gerais e nacionais do tema com amarramento constitucional.

Feitas essas análises preliminares, passa a análise dos dispositivos da proposta de projeto de lei.

## **2. DOS ARTIGOS EM EVIDENTE INCONSTITUCIONALIDADE. DESRESPEITO À PRECEITOS CONSTITUCIONAIS.**

### **2.1. DO ARTIGO 26 e 29. PROPOSTA DE EMENDA IGNORA A EXISTÊNCIA DE REFORMA DA PREVIDÊNCIA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (LEI Nº 17.020/2018)**



FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

## ANTERIOR À REFORMA DA PREVIDÊNCIA FEDERAL (EC Nº 103/2019).

O §4º do art. 29 da Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 07/2021, dispõe o seguinte:

“Art. 26. Até que entre em vigor lei municipal, aprovada com voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, que discipline os benefícios do RPPS, os servidores serão aposentados nos termos dos seguintes dispositivos da Emenda à Constituição Federal nº 103, de 12 de novembro de 2019:

(...)

Art.29 (...) §4º Para fins de aplicação do inciso IV do art.20 da Emenda à Constituição Federal nº 103, de 2019, considerar-se-á como período adicional de contribuição aquele correspondente ao tempo que, na data de entrada em vigor desta Emenda à Lei Orgânica do Município, faltaria para o servidor atingir o tempo mínimo de contribuição referido no inciso II do referido artigo.”

Quando da remissão às regras de transição, deveria o PLO 07/2021 referenciar-se às situações constituídas à data da publicação da pretensa alteração à Lei Orgânica do Município. Isso porque a Reforma da Previdência perante o Município de São Paulo só ocorrerá por meio de tal Lei Orgânica, e não pela EC nº 103/2019.



FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

Nessa esteira, deve o PLO nº 07/2021 proteger as relações constituídas desde a data de sua publicação.

As sucessivas reformas previdenciárias têm previsto regras de transição para a concessão de aposentadorias para os servidores públicos que estavam em exercício sob as regras alteradas.

Essas regras de transição não resguardam meras expectativas de direito, mas são decorrência da confiança legítima que os destinatários dessas regras podem ter na sua validade, o que é indispensável para a configuração do Estado de Direito.

Em outras palavras, resguarda-se minimamente, num contexto de mudanças legislativa, o direito fundamental à segurança, assegurado pelo art. 5º da Constituição Federal.

O texto proposto, portanto, prevê uma transição inspirada na Emenda Constitucional nº 47 de 2005 entre as situações jurídicas anteriores e as posteriores ao advento das reformas constitucionais e da Lei Orgânica do Município.

Nesse ponto, cabe o crivo do pacto federativo na matéria, sem perder o foco de que o federalismo pátrio é, para muitos autores, um federalismo assimétrico<sup>11</sup>.

Nesse sentido, a linha de condução e base para as respostas são claras no sentido de que os municípios, sem qualquer sombra de dúvida jurídica, têm autonomia para regular as matérias de sua competência de forma

<sup>11</sup> <https://jus.com.br/artigos/32554/federalismo-simetrico-e-federalismo-assimetrico-na-constituicao-federal-de-1988>



FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

independente e autônoma das previsões dos Estados, sobretudo quando houver omissão por parte dos estados-membros.

Nessa linha, devemos observar que cabe ao município legislar sobre assuntos de interesse local. Nessa linha, cabe transcrever a seguinte decisão do STF:

(...) a presente ação direta objetiva ver declarada a inconstitucionalidade do § 5º do art. 28 da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, que estabelece data-limite para o pagamento dos vencimentos "dos servidores públicos estaduais e municipais, da administração direta, indireta, autárquica, fundacional, de empresa pública e de sociedade de economia mista", corrigindo-se monetariamente os seus valores se pagos em atraso. Sobre o tema, a jurisprudência desta Corte firmou entendimento no sentido de que a fixação, pelas Constituições dos Estados, de data para o pagamento dos vencimentos dos servidores estaduais e a previsão de correção monetária em caso de atraso não afrontam a CF. (...) No entanto, como bem apontado no acórdão que julgou a medida liminar, a Constituição do Rio Grande do Norte estende a obrigação aos servidores municipais e aos empregados celetistas de empresas públicas e sociedades de economia mista. **Nesse ponto, a discussão transfere-se para a**





FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

preservação de dois importantes valores constitucionais: a autonomia municipal e a competência da União para legislar em matéria de direito do trabalho. Especificamente quanto à imposição aos servidores municipais, caracteriza-se disposição de flagrante violação à autonomia administrativa e financeira municipal, disposta nos arts. 29; 30, I; e 34, VII, c, da CF. [ADI 144, voto do rel. min. Gilmar Mendes. (grifamos)]

Dessa forma, resta claro que a interferência na autonomia dos municípios deve ser rechaçada.

Em outro julgado, o STF assentou:

O poder constituinte dos Estados-membros está limitado pelos princípios da Constituição da República, que lhes assegura autonomia com condicionantes, entre as quais se tem o respeito à organização autônoma dos Municípios, também assegurada constitucionalmente. O art. 30, I, da Constituição da República outorga aos Municípios a atribuição de legislar sobre assuntos de interesse local. A vocação sucessória dos cargos de prefeito e vice-prefeito põe-se no âmbito da autonomia política local, em caso de dupla vacância. Ao disciplinar matéria, cuja



FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

competência é exclusiva dos Municípios, o art. 75, § 2º, da Constituição de Goiás fere a autonomia desses entes, mitigando-lhes a capacidade de auto-organização e de autogoverno e limitando a sua autonomia política assegurada pela Constituição brasileira. [ADI 3.549, rel. min. **Cármem Lúcia**, j. 17-9-2007, P, DJ de 31-10-2007. (grifamos)]

Assim, a ótica do STF é de preservar a autonomia do município, o que nos leva a entender que a remissão para as regras de transição e situações constituídas deve ter como base a Lei Municipal e não à EC nº 103/2019.

Tem-se ainda:

**Não vislumbro, no texto da Carta Política, a existência de obstáculo constitucional que possa inibir o exercício, pelo Município, da típica atribuição institucional que lhe pertence, fundada em título jurídico específico (CF, art. 30, I), para legislar, por autoridade própria, sobre a extensão da gratuidade do transporte público coletivo urbano às pessoas compreendidas na faixa etária entre sessenta e sessenta e cinco anos. Na realidade, o Município, ao assim legislar, apoia-se em competência material – que lhe reservou a própria CR – cuja prática autoriza essa mesma pessoa política a dispor, em sede legal, sobre tema**



FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

que reflete assunto de interesse eminentemente local. Cabe assinalar, neste ponto, que a autonomia municipal erige-se à condição de princípio estruturante da organização institucional do Estado brasileiro, qualificando-se como prerrogativa política, que, outorgada ao Município pela própria CR, somente por esta pode ser validamente limitada. [[RE 702.848](#), rel. min. **Celso de Mello**, decisão monocrática, j. 29-4-2013, *DJE* de 14-5-2013 (grifamos)]

Por conseguinte, a posição da autonomia municipal aponta para a remissão à Lei Municipal e não à Emenda à Constituição Federal.

Firma o STF em outro julgado:

Concessão de serviços públicos. Invasão, pelo Estado-Membro, da esfera de competência da União e dos Municípios. (...) **Os Estados-Membros – que não podem interferir na esfera das relações jurídico-contratuais estabelecidas entre o poder concedente (quando este for a União Federal ou o Município)** e as empresas concessionárias – também não dispõem de competência para modificar ou alterar as condições, que, previstas na licitação, acham-se formalmente estipuladas no contrato de concessão celebrado pela



FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

União (energia elétrica – CF, art. 21, XII, b) e pelo Município (fornecimento de água – CF, art. 30, I e V), de um lado, com as concessionárias, de outro, notadamente se essa ingerência normativa, ao determinar a suspensão temporária do pagamento das tarifas devidas pela prestação dos serviços concedidos (serviços de energia elétrica, sob regime de concessão federal, e serviços de esgoto e abastecimento de água, sob regime de concessão municipal), afetar o equilíbrio financeiro resultante dessa relação jurídico-contratual de direito administrativo.

[[ADI 2.337 MC](#), rel. min. **Celso de Mello**, j. 20-2-2002, P, DJ de 21-6-2002.] = [ADI 2.340](#), rel. min. **Ricardo Lewandowski**]

A ideia doutrinária de que os Municípios integram, em primeira mão, os Estados, fica esclarecida na lição de Paulo Gustavo Gonet Branco, que salienta:

*"Veja-se que é típico do Estado Federal a participação das entidades federadas na formação da vontade federal, do que resulta a criação do Senado Federal, que, entre nós, não tem, na sua composição, representantes de Municípios. Os Municípios tampouco mantêm um Poder Judiciário, como ocorre com os Estados e com a União. Além disso, a intervenção nos Municípios situados em*



FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

*Estado-membro está a cargo deste. Afinal, a competência originária do STF para resolver pendências entre entidades componentes da Federação não inclui as hipóteses em que o Município compõe um dos polos da lide.<sup>12</sup>*

No mesmo sentido, José Afonso da Silva<sup>13</sup> conceitua o Município como mera divisão política do Estado-membro. Logo, temos que a inclusão dos municípios prestigia o pacto federativo.

Portanto, a remissão prevista no §4º do art. 29 do PLO nº 07/2021 deve estabelecer como base o tempo que eventualmente vier a faltar à data da publicação da respectiva Emenda à Lei Orgânica do Município.

## **2.2. DO ARTIGO 29. NECESSIDADE DE INCLUSÃO DE NORMA EXPRESSA QUE ESCLAREÇA A INCLUSÃO DOS APOSENTADOS SEM PARIDADE, ANTES DA PROMULGAÇÃO DA EMENDA À LEI ORGÂNICA, NA REGRA DE REAJUSTE DE APOSENTADORIA SEM PARIDADE.**

Quanto ao reajuste da aposentadoria dos servidores sem paridade, temos que o §3º do art. 11 da EC nº 103/2019 aduz que:

“§ 3º Os valores previstos no § 1º serão reajustados, a partir da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, na mesma data e com o mesmo índice em que se der o reajuste dos benefícios do Regime Geral

<sup>12</sup> Paulo Gustavo Gonet Branco - BRANCO, 2009, p. 865

<sup>13</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo . 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999, pg. 292



FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

de Previdência Social, ressalvados aqueles vinculados ao salário-mínimo, aos quais se aplica a legislação específica.”

Diante disso, fica claro que a EC nº 103/2019 abarcou todos aqueles aposentados sem paridade ao sanar a omissão anterior sobre a forma de reajustamento de suas aposentadorias.

Com isso, na mesma esteira, deve ter expresso no PLO nº 07/2021.

Nessa linha, deve ocorrer um acréscimo de redação no art. 29 das disposições transitórias da LOM (redação do art. 2º do PLO 07/21) para esclarecer o critério de reajuste das aposentadorias e pensões já concedidas e que não estão incluídas na regra de paridade e integralidade.

O texto teria como finalidade o reconhecimento expresso da isonomia de tratamento para as aposentadorias e pensões concedidas antes da emenda à Lei Orgânica, evitando a corrosão dos valores pela inflação, contribuindo, além disso, para maior segurança jurídica dos beneficiários do Regime Próprio de Previdência Social e da Administração Pública por evitar demandas judiciais com esse objetivo.

### **2.3. DO ARTIGO 33. CONTRIBUIÇÃO SOBRE A PARCELA DOS PROVENTOS DE APOSENTADORIA E DE PENSÕES QUE SUPERE O LIMITE DO SALÁRIO-MÍNIMO NACIONAL.**



FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

A nova redação dada ao artigo 33, da Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 07/2021, dispõe o seguinte:

Art. 33. Até que entre em vigor lei que altere a base de incidência da contribuição previdenciária de que trata o caput do art. 2º 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.

Quanto à contribuição previdenciária, assim dispõe a Constituição Federal:

Art. 40. 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 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.

§ 18. Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo



FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.

Passada a análise dos artigos supramencionados, imperioso mencionar decisão proferida em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN)nº 2044985-25.2020.8.26.0000, apresentada no Tribunal do Estado de São Paulo contra a Emenda Constitucional 49/2020 (reforma da Previdência Estadual), em que a decisão do desembargador Antônio Carlos Malheiros, do Órgão Especial do TJ-SP, beneficia o conjunto do funcionalismo estadual. *In verbis:*

“Diante da urgência do pleito, DEFIRO a liminar, ora requerida, para determinar que a SPPREV **se abstenha de fazer a cobrança da contribuição previdenciária dos aposentados e pensionistas sobre aquele valor que exceder o valor do salário-mínimo,** mantendo essa cobrança apenas sobre o valor das aposentadorias e pensões que excederem o valor do teto de benefício pago pelo regime geral de previdência social. (Direta de Inconstitucionalidade Processo nº 2044985-25.2020.8.26.0000 Relator(a): ANTONIO CARLOS MALHEIROS Órgão Julgador: Órgão Especial. São Paulo, 15 de setembro de 2020.)

De forma que, em que pese tal decisão ter sido suspensa pelo Supremo Tribunal Federal, não se pode olvidar que as mencionadas alterações





impostas representam grave violação aos princípios da solidariedade, da isonomia (arts. 40, *caput*, 150, II, e 195, *caput* e §5º, da Constituição Federal), assim como ferem de morte os princípios da vedação à instituição de tributo como forma de confisco e da capacidade contributiva (arts. 145, §1º, e 150, IV da Constituição).

Ainda que se pudesse cogitar de constitucionalidade das mencionadas exações, o que só se admite por hipótese, é de se constatar que as normas em questão impõem aos servidores públicos situação de verdadeira insegurança jurídica ao preverem, de forma superficial, que as mencionadas exações poderão ser exigidas do servidor ativo e inativo em caso de déficit atuarial do sistema previdenciário.

Como é de amplo conhecimento público, há grande dificuldade de se quantificar, de forma segura, o (des)equilíbrio do sistema previdenciário no Brasil.

Não por acaso, até mesmo o Tribunal de Contas da União já expressou a dificuldade na obtenção de dados para fins de avaliação atuarial da Previdência dos Servidores Cíveis da União, como se verifica do Acórdão nº 2059/2012, item 2.5.5.1. Observe:

2.5.5.1. Órgãos Federais não apresentam as informações solicitadas pela SPS/MPS para elaborar a avaliação atuarial dos servidores civis da União. As avaliações atuariais estão previstas no art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea 'a', c/c art. 53, § 1º, inciso II, da LRF e Portaria MPS nº 403, de 10/12/2003 e são elaboradas com dados de pessoais do Poder Executivo (informações de órgãos



abrangidos pelo Siape, mais Banc o Central do Brasil e Agência Brasileira de Inteligência); Poder Judiciário (abrangendo Justiça Eleitoral – TSE e TREs, Justiça do Trabalho – TST e TRTs, Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Superior Tribunal Militar, Conselho de Justiça Federal); Tribunal de Contas da União; Câmara dos Deputados; Senado Federal; Ministério Público da União (envolvendo MP do Distrito Federal e Territórios, MP Federal, MP Militar e MP do Trabalho). Destarte, a SPS/MPS deveria receber informações de 70 órgãos públicos. Mas há inadimplemento e resistência dos órgãos em fornecerem essas informações. No que tange às informações que subsidiarão a elaboração dos próximos RREO e PLDO, a SPS informou, em 29/9/2010 (Anexo 1, v.4, fls. 814-820), que, até aquele momento, tinha recebido informações de 58 órgãos, sendo que doze ainda não tinham enviado as informações, apesar de o prazo já se encontrar expirado. Nesta lista de doze órgãos inadimplentes, destaca -se a presença do Ministério do Planejamento, pois é o responsável pela consolidação das informações dos servidores públicos civis da União de quase todos os órgãos/entidades do Poder Executivo (órgãos que utilizam o Siape), exceto Banco Central (BC) e Agência Brasileira de Inteligência (Abin), que possuem sistemas próprios de administração de pessoal. Essa falta



de envio das informações à SPS/MPS tem sido recorrente. O próprio Plenário desta Corte de Contas já se manifestou a este respeito ao proclamar o Acórdão nº 1.465/2003, no qual determinou a diversos órgãos federais que encaminhassem regularmente os dados solicitados pela SPS (item 9.5). Essa determinação parece não ter surtido o efeito almejado, pois as avaliações atuariais integrantes dos anexos da LDO (ou PLDO) dos anos de 2008, 2009 e 2010 fazem menção explícita ao fato de alguns órgãos não terem enviado as informações solicitadas. De acordo com os gestores da SPS/MPS, a principal causa para os órgãos não enviarem as informações de pessoal que subsidiam a elaboração de projeções atuariais é a inexistência de legislação e normativos que, explicitamente, regulamentem a obrigação dos órgãos e seus respectivos gestores de cumprirem com esta tarefa e prevejam penalidades contingentes ao seu não cumprimento. **A INDISPONIBILIDADE DE INFORMAÇÕES A RESPEITO DOS SERVIDORES ATIVOS, INATIVOS E PENSIONISTAS RESULTA NA IMPRECISÃO DAS INFORMAÇÕES GERADAS PELA PROJEÇÃO ATUARIAL DOS SERVIDORES CIVIS DA UNIÃO, COMPROMETENDO A APURAÇÃO DE RESULTADO ATUARIAL.** Ademais, inexistindo informações atualizadas sobre os servidores e seus



dependentes, a SPS tem que recorrer a banco de dados de anos anteriores a fim de reduzir o prejuízo decorrente da falta de dados atualizados. Com base no exposto, propõe -se recomendar à Casa Civil da Presidência da República que avalie a conveniência de inserir nos Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias dispositivo que obrigue os órgãos a enviar a s informações atuariais à SPS/MPS anualmente, conforme modelo e dados especificados na Portaria MPS nº 403, de 10/12/2003, com o propósito de possibilitar a elaboração das projeções atuariais previstas no art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea ‘a’, c/c art. 53, § 1º, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000.) (Grifo nosso).

Dessa forma, por todo o mencionado alhures, entende-se que, ainda que haja controvérsia quanto a inconstitucionalidade da referida norma, há de se observar que tais artigos ferem de morte preceitos constitucionais e direitos dos servidores públicos, que sempre estarão reféns de cálculos atuariais imprecisos e, diante da má gestão da Administração Pública, sempre estarão diante de um déficit atuarial e de contribuições exorbitantes que têm por fito salvar o regime previdenciário.

#### **2.4. DO ARTIGO 34. INSTITUIÇÃO DE CONTRIBUIÇÃO EXTRAORDINÁRIA.**



No que se refere ao artigo 34 do PLO em análise, temos que este possibilita a instituição de contribuição extraordinária, nos seguintes termos:

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. Parágrafo Único. ***Na hipótese de déficit atuarial no RPPS, o Município poderá instituir, por meio de Decreto, contribuição extraordinária devida pelo Município de São Paulo, inclusive Poder Legislativo, de suas autarquias e de suas fundações, até o limite de duas vezes a alíquota vigente para a contribuição patronal ordinária.***”

Em uma análise histórica, a Proteção Social no Regime de Previdência dos Servidores Públicos, por muitos anos, inclusive na redação originária da Constituição Federal de 1988, foi tratada como extensão da Política de Pessoal.

Apesar de outros instrumentos normativos terem criado espécies de contribuições previdenciárias para os servidores públicos, somente a partir da Emenda Constitucional nº 03, de 17 de março de 1993, que se estabeleceu o custeio de aposentadorias e pensões com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores.



FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

A partir deste momento, ocorreu a mudança constitucional de paradigma entre um sistema premiativo para um sistema contributivo propriamente dito.

Com a Emenda Constitucional n° 20 e a Lei n° 9.717/1998, o RPPS passou a ter como premissa a garantia de manutenção de seu equilíbrio atuarial e financeiro, com foco no estabelecimento de Planos de Custeio, *in verbis*:

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:

I - Realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios;

Em 2003, com a inclusão do §20 ao art. 40 da Constituição da República, com redação dada pela Emenda Constitucional n° 41/2003, a preocupação se voltou à gestão, controle e o funcionamento do Regime de Previdência dos Servidores Públicos, tendo a Lei Maior estabelecido o dever de cada Regime Próprio de Previdência ser administrado por uma Unidade Gestora Única, vejamos:



Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações: "Art. 40. 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 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. [...] § 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." (NR)

Tal determinação constitucional foi regulamentada por meio da Portaria MPS nº 402, de 12 de dezembro de 2008, *in verbis*:

Art. 10. É vedada a existência de mais de um RPPS para os servidores titulares de cargos efetivos e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente federativo.

§ 1º Entende-se por unidade gestora a entidade ou órgão integrante da estrutura da Administração Pública de cada ente federativo, que tenha por finalidade a administração, o gerenciamento e a operacionalização do RPPS, incluindo a arrecadação e gestão de recursos e fundos



FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios.

§ 2º A unidade gestora única deverá gerenciar, direta ou indiretamente, a concessão, o pagamento e a manutenção, no mínimo, dos benefícios de aposentadoria e pensão concedidos a partir da publicação da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, de todos os poderes, órgãos e entidades do ente federativo.

§ 3º A unidade gestora única contará com colegiado ou instância de decisão, no qual será garantida a representação dos segurados.

Com a imposição do aumento de alíquotas de forma ilimitada, temos que restou comprovado que tal medida é violadora da capacidade contributiva.

O regime de alíquotas posto na Emenda Constitucional 103/2019 é confiscatório. Sendo assim, conseqüentemente, a contribuição extraordinária prevista na Proposta de Emenda ora analisada também é um verdadeiro “estelionato previdenciário” por não entregar ao beneficiário o valor proporcional às suas contribuições e muito distante de suas expectativas e promessas quanto do ingresso no regime previdenciário.

E, nesse ponto, é cabível relembrar os fundamentos da Suspensão Liminar nº 684-MC, proferida pelo ex-Ministro Supremo Tribunal Federal, Joaquim Barbosa, no sentido de que “**imprescindível firmar que o simples e isolado déficit previdenciário não é motivação constitucional**”





FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

*idônea suficiente para justificar aumento da taxa*”. Vejamos:

“Decisão: Trata-se de pedido de suspensão da liminar concedida pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul nos autos da ADI 70051297778, proposta pela União Gaúcha em Defesa da Previdência Social e Pública contra a LCE 13.757/2011 e 13.758/2011. O acórdão atacado recebeu a seguinte ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS COMPLEMENTARES ESTADUAIS Nº. 13.757-2011 (ART. 10-A E ART. 14) E Nº. 13.758-2011 (ART. 10-A E ART. 15). PREVIDÊNCIA PÚBLICA. MAJORAÇÃO DA ALÍQUOTA DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA NO ESTADO. REGIME FINANCEIRO DE REPARTIÇÃO SIMPLES E REGIME FINANCEIRO DE CAPITALIZAÇÃO. MEDIDA LIMINAR. SUSPENSÃO DA APLICAÇÃO IMEDIATA DOS DISPOSITIVOS LEGAIS INQUINADOS. A contribuição previdenciária, por força de sua natureza de tributo, subordina-se aos princípios constitucionais gerais de direito tributário e em especial aos princípios da correlação (art. 195, §5º, da CF), da finalidade (art. 149, §1º, da CF), do equilíbrio financeiro e atuarial (art. 40 da CF) e da vedação ao confisco (art. 150, inciso IV, da CF). Por



FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

se subordinar a tais princípios constitucionais, a majoração da alíquota da contribuição previdenciária deve vir amparada em minucioso cálculo atuarial. (SL 684 MC, Relator(a): Min. Presidente, Decisão Proferida pelo(a) Ministro(a) JOAQUIM BARBOSA, julgado em 03/04/2013, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-064 DIVULG 08/04/2013 PUBLIC 09/04/2013)”

Assim, quanto à previsão de instituição de contribuição extraordinária “para equacionar o déficit atuarial”, a atingir, inclusive, aposentados e pensionistas, esta notoriamente viola a razoabilidade e a garantia constitucional de previsibilidade tributária, corolário da segurança jurídica e da proteção da confiança, que são limitadores do poder de tributar.

Coadunando com o supramencionado, temos entendimento do Procurador Geral da República, Sr. Augusto Aras, que proferiu parecer na ADI nº 6255<sup>14</sup>, em trâmite no STF, no seguinte sentido:

**“Assim sendo, esse alargamento da base da contribuição configura quebra da isonomia e da equidade existente entre os regimes previdenciários, uma vez que, ao dispensar-lhes tratamento normativo-constitucional diverso, reduz, sobremaneira, o alcance da imunidade conferida a aposentados e pensionistas do regime próprio.”**

<sup>14</sup> <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ADI6.255.pdf>



Decorre dessa premissa que a instituição de contribuição extraordinária, por si só, independentemente das alíquotas que venham a ser adotadas, apresenta-se capaz de fulminar o princípio que veda a criação de tributos com efeito de confisco, pois a novel carga dela resultante já seria suficiente para ultrapassar as fronteiras da razoabilidade.

Tanto é assim que, tal como se verifica quanto à ampliação da base de cálculo de aposentados e pensionistas, *a instituição de contribuição extraordinária também foi vista com receio pela Procuradoria da Fazenda Nacional, ante a possibilidade de a novel exigência fiscal incorrer em confisco, como se vê dos seguintes trechos da manifestação exarada por aquele órgão no bojo da Nota SEI 178/2019/CAT/PGACCAT/PGFN-ME.*  
(Grifo nosso)

413. Importa também alertar para o risco de a definição da futura alíquota da contribuição extraordinária prevista no art. 149, § 1º e § 1º-B, da proposta de EC a ser exigida dos servidores ativos, *aposentados e pensionistas eventualmente esbarrar na vedação ao confisco, descrita no art. 150, IV, da Constituição Federal, e já descrita pelo STF como cláusula pétrea, a exemplo da ADI nº 2010 / DF.* (...) 415. Tendo



FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

em vista que a proposta de emenda constitucional ora sob apreço prevê a possibilidade de instituição de contribuição extraordinária, a ser somada às já existentes contribuições previdenciárias pagas pelos servidores ativos, e pelos aposentados e pensionistas, cumpre-nos alertar para eventual possibilidade de vir a ser declarado o efeito confiscatório da medida pelo Supremo Tribunal Federal, análise que deverá se dar à luz do caso concreto quando da instituição da referida contribuição extraordinária pelos entes e dependerá da carga tributária total.

Como se não bastassem tais argumentos, vale ainda ressaltar que a nova redação conferida ao art.149 da Constituição Federal apenas outorga à União essa nova modalidade de contribuição previdenciária extraordinária:

Art.149.....

§ 1º-B. Demonstrada a insuficiência da medida prevista no § 1º-A para equacionar o déficit atuarial, é facultada a instituição de contribuição extraordinária, **no âmbito da União**, dos servidores públicos ativos, dos aposentados e dos pensionistas.



Assim, cristalino que há de se permanecer atento para o referido artigo, uma vez que ainda é ponto controvertido e, diante dos recentes pronunciamentos de autoridades no sentido favorável aos servidores, o direito é salutar.

## **2.5. DO ARTIGO 36. SEGREGAÇÃO EM DOIS PLANOS DE CUSTEIO. ERRO MATERIAL QUANDO DOS REQUISITOS PARA VINCULAÇÃO.**

Inicialmente, com o fito de esclarecer alguns pontos importantes, deve-se observar que a Constituição Federal definiu a Previdência Social como um sistema<sup>15</sup> típico de seguro coletivo, público, compulsório e mediante contribuição, que visa cobrir os riscos decorrentes da incapacidade, do desemprego involuntário, da idade avançada, do tempo de contribuição, da morte, além de despesas não previstas decorrentes de encargos familiares e prisão do segurado.

De forma sistemática, a legislação atual buscou definir o alcance e a área de atuação da Previdência Social, estabelecendo, criteriosamente, os requisitos para filiação, contribuição, manutenção do vínculo e acesso aos planos<sup>16</sup> previdenciários sociais.

Além disso, as normas que definem o Regime Geral de Previdência estabelecem o caráter contributivo<sup>17</sup> e oneroso, dependendo do

---

<sup>15</sup> BALERA, Wagner. A Seguridade Social na Constituição de 1988. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989. Pág. 36.

<sup>16</sup> BALERA, Wagner. A Seguridade Social na Constituição de 1988. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989. Pág. 37.

<sup>17</sup> TAVARES, Marcelo Leonardo. Direito Previdenciário. 9. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.



FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

custeio por parte dos participantes, na busca de um modelo com equilíbrio financeiro e atuarial.

Um dos aspectos centrais do texto aprovado e que tem sido pouco debatido é a *constitucionalização* da *obrigatoriedade* de que todos os entes federados instituem regimes de previdência complementar para seus servidores.

A nova redação do art. 40, §§ 14 e 15, da CF não só prevê essa obrigatoriedade, como também determina a adoção do modelo de *contribuição definida* (capitalização), facultando-se, ademais, a abertura da gestão dos fundos de pensão do funcionalismo públicos às entidades abertas, isto é, aos bancos privados e grandes seguradoras, colocando fim ao monopólio público da gestão compartilhada entre Estados e servidores.

O referido artigo dispõe o seguinte:

**Art. 40.** 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 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.

**§ 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.

§ 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.

Já o artigo 202, mencionado no artigo 40, §§14 e 15, dispõe o seguinte:

**Art. 202.** O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar.

Assim, em conformidade com o supramencionado, o PLO dispôs:



**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.

A inconstitucionalidade dessa atuação é também no sentido de que, dentro do regime próprio, haverá um fundo superavitário, que terá aplicações sem o devido controle fiscalização e outro deficitário, que será coberto por toda a sociedade.

O mais grave é que, após criado o fundo e feito um caixa considerável, o Chefe do Poder Executivo extingue o fundo criado, utilizando os valores que antes eram poupança dos servidores.

A inconstitucionalidade é dupla. A criação da segregação de massa é inconstitucional, por não ter previsão e a sua extinção, mais danosa ainda ao erário público.

Outro ponto diz respeito ao artigo 249 da Constituição Federal, que admite apenas **a criação de um único e não a criação de diversos** fundos dentro do regime próprio, vejamos o artigo 249:

“Art. 249. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos





FARAG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desses fundos.  
(Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

Ora, se no caso do RPGS, algo muito maior e de complexidade muito mais avançada, é permitida a criação de FUNDO, ou seja, um fundo único e integrado, com mais razão ainda é de se ter claro que a Constituição autorizou que no RPPS os municípios, estados e a União criem apenas um FUNDO.

Por óbvio que, no artigo 249 da Constituição, a expressão “fundos” está no plural, se referindo à possibilidade de todos os Entes – União, Estados e Municípios – cria-los, mas cada qual criará um e apenas um, conforme aponta a interpretação coadunada com o art. 250 da CF.

O que foi dito acima é lógico, uma vez que a criação de um fundo serve para complementar os recursos orçamentários. Admitir a criação de múltiplos fundos por um mesmo Ente desborda dos padrões técnicos ou jurídicos, ao passo que impõe dois controles para um único objeto suplementar de recursos, quais sejam os valores desembolsados pelo Tesouro.

Com isso, a criação de mais de um fundo viola o art. 249 da CF/88 que, até mesmo para o RPGS, autoriza um e apenas um fundo que receberá bens para serem aplicados e geridos no suprimento do déficit dos recursos orçamentários.



FARAG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

O STF admite, contudo, que o referido fundo seja contemplado, inclusive, com arrecadação de contribuições. Vejamos o controle de constitucionalidade já realizado sobre o tema pelo STF:

“Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. LC 101, de 4-5-2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). MP 1.980-22/2000. (...) LC 101/2000. Vícios materiais. Cautelar indeferida. (...) Art. 68, caput: o art. 250 da Carta-Cidadã, ao prever a instituição de fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, não excluiu a hipótese de os demais recursos pertencentes à previdência social, até mesmo os provenientes da arrecadação de contribuições, virem a compor o referido fundo. Ademais, nada impede que providência legislativa de caráter ordinário seja veiculada em lei complementar. LC 101/2000. Interpretação conforme a Constituição.

[ADI 2.238 MC, rel. p/ o ac. min. Ayres Britto, j. 9-8-2007, P, DJE de 12-9-2008.]

Agora, o STF não disse, e nem precisa dizer, que é possível repassar arrecadações de contribuições para serem APLICADAS no fundo. Contudo, se existe déficit e as contribuições irão ao FUNDO para um dia retornarem ao Tesouro ou irem direto para o pagamento, estamos fazendo uma operação sem sentido e por conseguinte inconstitucional.



FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

Com certeza, o FUNDO investirá as SOBRAS que serão geridas para futuro. Então, a noção de que o STF admite aplicação de quaisquer valores tem que ser vista sob a ótica do investimento e intenção do fundo.

Outro ponto de inconstitucionalidade diz respeito à violação do direito ao acesso à informação, que é um direito fundamental, considerando-se o mesmo de extrema importância para o ser humano.

Intimamente relacionado à dignidade da pessoa humana, o acesso à informação de qualidade atua positivamente na proteção e no desenvolvimento de toda a coletividade, contribuindo para a realização de outros direitos, tais como o direito à saúde, educação, moradia, entre outros.

Além disso, o direito à informação é um princípio básico do controle social, por meio do qual o povo exerce algum controle sobre a ação da Administração, elaborando, acompanhando ou monitorando as ações da gestão pública.

No caso concreto, existem dúvidas sobre a higidez dos dados e a certeza de que, por exemplo, **NÃO HÁ INFORMAÇÕES SOBRE A CONTRIBUIÇÃO DO MUNICÍPIO SOBRE OS VALORES PAGOS AOS APOSENTADOS**. Essa falta de transparência, por si só, pode levar o projeto, como está, a ser tido como inconstitucional.

Logo, com a permissão constitucional para a constituição de fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desses fundos, vários Estados e Municípios têm



FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

criado diversas maneiras diferentes que estão sendo utilizados com viés político e causando diversos prejuízos patrimoniais aos servidores.

Por tudo isso, a segregação de massa é inconstitucional.

Nesse sentido, há de se mencionar decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2231529-29.2017.8.26.0000 julgando inconstitucional a Lei Complementar Municipal nº 154/2016 e art. 4º da revogada Lei Complementar Municipal nº 153/2016, do Município de Campinas.

Por relevante cumpre trazer à baila a ementa do v. acórdão:

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar Municipal nº 154/2016 e art. 4º da revogada Lei Complementar Municipal nº 153/2016, do Município de Campinas. Segregação de massas Impossibilidade de transferência de valores do Fundo Previdenciário para Fundo Financeiro ou para o Município. INOCORRÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL Por se tratar de controle concentrado de constitucionalidade, inviável o controle das leis municipais, usando como paradigma a Lei Orgânica do Município do Município de Campinas, especificamente seu artigo 33. Isso porque, não cabe ação direta de inconstitucionalidade contra lei municipal que contrarie Lei Orgânica Municipal. De outra banda, para o reconhecimento do alegado vício de consentimento, por certo, seria necessário o profundo exame de questões



áticas, que somente poderiam ser avaliadas por intermédio de uma dilação probatória, o que não é admitido em sede de ação direta de inconstitucionalidade. Ademais, essas alegações do autor da ação não vieram acompanhadas de indícios mínimos de ocorrência.

**INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL** - O esquema de repartição de competências entre os entes federados - expressão do princípio federativo - conferiu à União e aos Estados (e aos Distrito Federal), sem espaço para os Municípios, a competência concorrente para legislar sobre previdência social (art. 24, XII, Constituição Federal). Com supedâneo nesse dispositivo constitucional, foi editada a Lei Federal nº 9.717/98, que dispôs sobre regras gerais para a organização, fiscalização e 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 deu outras providências. A Lei Federal nº 9.717/98 previu, nos termos do artigo 9º, inciso II, que compete à União, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social, o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e das diretrizes gerais previstos nesta Lei. Em cumprimento a essa determinação legal, o Ministério da Previdência e Assistência Social editou a Portaria nº 403/2008, que previu que, “Uma vez implementada a segregação da massa, fica vedada qualquer espécie de transferência de



segurados, recursos ou obrigações entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, não se admitindo, também, a previsão da destinação de contribuições de um grupo para o financiamento dos benefícios do outro grupo”. Reconhecida a inconstitucionalidade dos artigos 2º e 4º da Lei Complementar nº 154, de 22 de novembro de 2016, torna-se imprescindível o reconhecimento da inconstitucionalidade, por arrastamento, do artigo 4º da Lei Complementar nº 153, de 08 de novembro de 2016, que previa que “o superávit financeiro do Fundo Previdenciário, apontado nos cálculos atuariais, reverterá ao Tesouro Municipal”. Posto isto, julgo parcialmente procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 2º e 4º da Lei Complementar nº 154, de 22 de novembro de 2016, que acrescentou o inciso XIV ao §1º, do artigo 143, e alterou os parágrafos 1º e 2º do artigo 144, todos da Lei Complementar nº 10, de 30 de junho de 2004. Por arrastamento, declaro a inconstitucionalidade do artigo 4º da Lei Complementar nº 153, de 08 de novembro de 2016, que acrescentou os parágrafos 1º e 2º ao artigo 144 da Lei Complementar nº 10, de 30 de junho de 2004”

Com isso, fica claro que o TJSP entendeu inconstitucional A SEGREGAÇÃO DE MASSA, de maneira que se entende pelo enfrentamento do referido artigo para que haja a plena proteção do direito dos servidores.



Além disso, no que tange ao equívoco material constante no Projeto de Emenda à Lei Orgânica, este demonstra-se ao passo que, quando estabelece os requisitos para vinculação ao fundo, a redação está equivocada, conforme passa a demonstrar:

**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.

§ 8º Fica criado o Fundo Previdenciário - FUNPREV, que 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:

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.



Da redação supramencionada, teríamos como requisito um servidor admitido depois de dezembro de 2018 e cujo nascimento se deu antes de 1953. Ou seja, o servidor teria, em tese, 68 anos de idade. O que não se parece razoável.

Assim, por simples dedução poderíamos concluir que:

1. O legislador se equivocou quando dispôs que seria “depois de 27 de dezembro de 2018” ou,
2. O legislador se equivocou quando colocou o termo “até 31 de dezembro de 1953” ou,
3. O legislador se equivocou quando suprimiu o termo “ou” ao final de cada requisito, de forma que estes não fossem cumulativos.

Porém, não cabe a esta assessoria determinar qual era a pretensão do legislador. Dessa forma, entende-se por mais correto que a referida Proposta de Emenda não seja votada enquanto possuir tal vício, uma vez que, conforme já mencionado anteriormente, o vício impossibilita uma perfeita compreensão do que o legislador buscava alcançar.

## **2.6. DA NECESSIDADE DE VEDAÇÃO DE CRIAÇÃO DE ALÍQUOTAS DIFERENTES PARA O FUNPREV E O FUNFIN.**

Como dito alhures, a criação de dois fundos, de forma a segregar as massas, é inconstitucional.





Além disso, por mais que se admita a criação de dois fundos, apenas por amor ao debate, é necessário que se tenha expresso na norma que não é possível a instituição de alíquotas diferenciadas em função da segregação de massa.

A previdência social é voltada para regular relações jurídicas de longo prazo e a instituição e a convivência de diversos regimes previdenciários, consistentes em aposentadorias e pensões já concedidas, aposentadorias e pensões que serão concedidas por regras de transição e aposentadorias e pensões que seguirão as normas do regime de previdência complementar fazem surgir a necessidade de disposições promotoras de maior segurança no ordenamento jurídico marcado por mudanças constantes.

A classificação discricionária dos aposentados e pensionistas em dois fundos financeiros, com características diversas, organizados como simples mecanismos de administração do Regime Próprio de Previdência Social, não poderá ser fundamento, no futuro, tratamento diferenciado para esses grupos de beneficiários.

Por isso tudo, seria imprescindível tornar explícito esse fato no texto dessa Emenda, que visa a dar maior segurança jurídica aos aposentados e pensionistas no contexto da organização proposta.

## **2.7. DO ARTIGO 37. TRANSFERÊNCIA DE IMÓVEIS DE PROPRIEDADE MUNICIPAL.**

Ainda em observância a pontos inconstitucionais do PLO 07/2021, o artigo 37 trouxe previsão de que o Município possa destinar patrimônio imobiliário para os fundos. Vejamos:



FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

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

Porém, numa primeira análise é notório que o referido artigo é extremamente genérico e coloca em risco toda a sociedade.

Inicialmente, imperioso trazer à análise, o artigo 202, §3º da Constituição Federal, que dispõe quanto ao aporte de recursos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios para entidades de previdência privada:

Art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar.

§ 3º É vedado o aporte de recursos a entidade de previdência privada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, suas autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades públicas, salvo na qualidade de patrocinador, situação na qual, em hipótese alguma, sua contribuição normal poderá exceder a do segurado. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) (Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998)



FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

Dessa forma, gera-se o questionamento quanto a possibilidade de aporte desses recursos imobiliários para um fundo que possui regime de capitalização, como é o caso do FUNPREV (caracterizado dessa forma pela própria norma). Vejamos:

§ 9º O FUNPREV é 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.

Assim, tais pontos devem ser considerados e combatidos, ao passo que ferem a Constituição Federal e o direito dos servidores públicos.

Ademais, conforme cediço, os valores provenientes do produto da alienação de bens, direitos e ativos podem ser repassados a tal fundo previdenciário, de acordo com o disposto no artigo 44 da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

Esses repasses serão computados como despesa de pessoal, segundo orientação do Manual de Demonstrativos Fiscais, por tratar-se de transferência destinada à constituição de reserva financeira que suportará obrigação imposta ao município, conforme estabelecido pelo artigo 10 da Lei nº 9.717/99 (Lei dos Regimes Próprios de Previdência Social).



Também podem ser revertidos ao fundo previdenciário recursos livres do orçamento municipal provenientes de eventual excesso de arrecadação, *desde que a transferência seja contemplada na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e haja autorização na Lei do Orçamento Anual (LOA);* e essa operação também integrará o cálculo de despesas com pessoal.

Já as despesas com aposentados e pensionistas, pagas pelo fundo financeiro, não integrarão o índice da despesa com pessoal do ente federado.

Isso porque o artigo 19, parágrafo 1º, inciso VI, alínea c da LRF dispõe que os gastos com inativos custeados com recursos provenientes de receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade não integrarão esse índice.

Porém, se houver insuficiência financeira devido ao esgotamento do fundo previdenciário, quaisquer recursos aportados pelo Tesouro com a finalidade de cobrir despesas com inativos e pensionistas devem ser contabilizados como despesa com pessoal, conforme disposição do artigo 18 da LRF.

Nesse sentido, é importante trazer à baila o artigo 14 da Lei nº 4.320/64 (Lei da Contabilidade Pública); os artigos 15, 17 e 19 da Orientação Normativa nº 2/2009 SPS/MS; e da Instrução Normativa nº 1.863/2018:

**Art. 23.** É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:



FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e *conservar o patrimônio público;*

**Art. 24.** Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

*VII - proteção ao patrimônio histórico,* cultural, artístico, turístico e paisagístico;

**Art. 129.** São funções institucionais do Ministério Público:

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, *para a proteção do patrimônio público* e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

Assim, resta comprovado que ao destinar patrimônio municipal, sem que haja a observância de todos os normativos supramencionados, o texto fere o ordenamento jurídico pátrio.

## **2.8. DO ARTIGO 38. SERVIDORES QUE PODEM OPTAR. MIGRAÇÃO. VALORES. AUSÊNCIA DE PREVISÃO. CONFLITO COM A NORMA Nº 9796/99. INSTITUIÇÃO DE CONTRIBUIÇÃO MUNICIPAL EM 7,5%.**

Quando da análise do artigo 38 do PLO 07/2021, é possível extrair que, em respeito a jurisprudência pátria que caminhava, acertadamente, no sentido de reconhecer a devida facultatividade das adesões ao regime de previdência complementar, o Projeto trouxe a possibilidade de adesão dos



servidores que tenham ingressado no serviço público em data anterior a 27 de dezembro de 2018, vejamos:

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.

Porém, não se pode olvidar que, em que pese a facultatividade à adesão ao regime de previdência complementar, o texto possui lacuna no que se refere a previsão acerca dos aportes/compensação de valores que já foram pagos anteriormente a outro regime.

Posto isto, deve-se atentar a tais omissões, uma vez que ferem normas constitucionais correspondentes ao:

a) **Art. 5º, XXII, da Constituição Federal**, ao passo que, se entender pela impossibilidade de os servidores carregarem consigo os valores de contribuição previdenciária referentes à parcela da remuneração que exceder o teto dos benefícios do RGPS, já realizados anteriormente, bem como, a compensação de tais valores, em observância a Lei nº 12.618/12, poderá violar veementemente o direito à propriedade dos servidores;



FARAG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

b) **Art. 5º, caput, da Constituição Federal**, uma vez que, se entender que tais servidores não teriam direito a compensação ou ao aporte dos valores pagos anteriormente, violará o princípio da isonomia;

c) **Art. 40, §16 e art.202 da Constituição Federal**, uma vez que, ao prever a possibilidade dos servidores públicos municipais que ingressaram anteriormente à oferta do plano aderirem a este, porém, sem dispor quanto ao aporte ou compensação do outro regime, poderá lesionar a essência do artigo que permite a adesão ao regime complementar da previdência;

d) **Art. 194, da Constituição Federal**, uma vez que este preceitua que compete ao poder público, organizar a seguridade social com alguns objetivos, dentre eles, a irredutibilidade do valor dos benefícios, bem como, equidade na forma de participação no custeio;

e) **Art. 201, §9º, da Constituição Federal**, que estabelece a compensação recíproca entre os diferentes regimes da previdência social, de forma a impedir que eventual mudança resulte em prejuízo ao trabalhador.

Assim, com a referida omissão, fica-se refém das possíveis decisões futuras que serão tomadas pela Administração Pública, ferindo de morte o preceito da segurança jurídica.

Ademais, não se pode olvidar a questão no sentido de que os servidores inativos que ingressaram no serviço público antes da EC nº 41/2003 buscam a manutenção da paridade com os ativos. Contudo, não se quer uma paridade remuneratória com relação a vencimentos e proventos de aposentadoria.



FARAG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

O objetivo é que a Administração cumpra seu dever de destacar a contribuição que é obrigada a fazer como empregadora. Não é preciso ser profundo conhecedor da matéria previdenciária para lembrar que o empregador deve contribuir para a Previdência Social.

Os aposentados e os pensionistas não pagavam contribuição até o advento autorizativo da Emenda Constitucional nº 41/2003. Após a dita alteração, os aposentados (*idem*) cumprem o seu dever de contribuir. Ocorre que a Administração Pública, de forma premeditada, não cumpre o seu dever de informar o valor da sua contribuição.

É inquestionável que se o trabalhador ativo, o inativo e o pensionista contribuem, o empregador também deve fazê-lo. Esse assunto é mais do que pacificado na órbita de todos os regimes previdenciários. Assim não fazendo, a Administração distorce o seu dever de contribuir para a Previdência Social.

No aprofundamento da questão se dá destaque aos conceitos de solidariedade social<sup>18</sup> e solidariedade de grupo<sup>19</sup>. Em verdade, a solidariedade de grupo impõe uma identidade maior entre os beneficiários, ensejando que o grupo de servidores deva ter regras unívocas.

---

<sup>18</sup> GNATA, Noa Piatã Bassfeld. A solidariedade social previdenciária nos 25 anos da Constituição de 1988. SERAU JR., Marco Aurélio; AGOSTINHO, Theodoro Vicente (coords.). A seguridade social nos 25 anos da Constituição. São Paulo: LTr, Juruá, 2014. GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário, in: SALLES, Carlos Alberto de (coord.). As grandes transformações do processo civil brasileiro. Homenagem ao professor Kazuo Watanabe. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

<sup>19</sup> GNATA, Noa Piatã Bassfeld. A solidariedade social previdenciária nos 25 anos da Constituição de 1988. SERAU JR., Marco Aurélio; AGOSTINHO, Theodoro Vicente (coords.). A seguridade social nos 25 anos da Constituição. São Paulo: LTr, Juruá, 2014. GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário, in: SALLES, Carlos Alberto de (coord.). As grandes transformações do processo civil brasileiro. Homenagem ao professor Kazuo Watanabe. São Paulo: Quartier Latin, 2009.





FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

Logo, a Administração não pode deixar de contribuir sobre o total dos beneficiários que efetuam pagamento. SE ELA QUIS COBRAR DOS APOSENTADOS, DEVE ARCAR COM O ÔNUS E DAR A SUA CONTRAPARTIDA COMO EMPREGADORA. SE NÃO FIZER ISSO É SONEGAÇÃO.

**Nesse sentido, como é o momento de alteração na Lei Orgânica do município, cabe a instituição, de forma expressa, da obrigatoriedade da contribuição por parte do próprio município.**

Ainda nesse sentido, não se pode olvidar que, conforme disposição expressa do artigo 40 da Constituição Federal, os regimes deverão preservar o equilíbrio financeiro e atuarial. *In verbis*:

**Art. 40.** 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 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.

Ademais, ainda no que se refere as ilegalidades do artigo 38, deve-se observar o que dispõe o seu §3º, *in verbis*:

§ 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:

Da contribuição estipulada em 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, temos que o Município age de forma a violar princípios como, por exemplo, a segurança jurídica. Vejamos.

O artigo 5º, Lei nº 13.973/2005, dispõe quanto a contribuição do Município de São Paulo para custeio do Regime Próprio e prevê que este será o dobro da contribuição do servidor ativo, *in verbis*:

**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.

Porém, quando da instituição do Regime da Previdência Complementar, este traz o percentual irrisório de 7,5%.



Hoje a contribuição gira em torno dos 42% (14% do servidor e 28% do Município), porém, a pretensão é que o FUNPREV transfira em benefício dos participantes de que trata o caput do artigo, o 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.

Entretanto, há de se considerar que, como, em geral, o funcionalismo municipal tem remuneração inferior à dos servidores federais e ao teto do INSS, a adoção da mesma base contributiva do RPC federal acarreta um prejuízo maior para os servidores municipais. Em particular, será maior a parcela deles que ficará sem a contribuição patronal.

Se considerarmos um servidor federal com remuneração de R\$ 7.500,00 mensais, que aderiu ao plano do RPC da União e escolheu a alíquota contributiva de 8,5%. A contribuição básica dele é de R\$ 90,65 por mês (12 meses por ano), pois a alíquota incide apenas sobre R\$ 1.066,43 (a diferença entre R\$ 7.500,00 e R\$ 6.433,57); e recebe a contribuição do patrocinador de R\$ 90,65, equivalente a apenas 1,2% da remuneração.

Porém, se considerarmos um servidor municipal, que, em geral, recebem abaixo do teto do RGPS, estes nem ao menos receberão contribuição patronal do Município, uma vez que os 7,5% incidem somente a partir do excedente.

Destarte, recomenda-se que se observe o que é implantado no município de Curitiba (PR), cujo plano CuritibaPrevPlan dispõe a contribuição básica do servidor (chamada de “contribuição normal”) incidente sobre 100% da remuneração do servidor (“Salário de Participação”), mas



prevê alíquotas distintas para as parcelas de remuneração, abaixo e acima do teto de benefícios do INSS (“Unidade Previdenciária”).

No RPC da União, que é a grande referência para os municípios, os aportes do patrocinador em prol do participante têm dois grandes defeitos: discriminam os servidores com menor remuneração e são de baixo valor para os demais. Essas limitações decorrem principalmente da base contributiva, que não abrange a totalidade da remuneração, o que claramente está sendo reproduzido pelo PLO do Município de São Paulo.

Ainda dentro do objetivo de comparar com os demais regimes já instituídos, podemos observar o Prevcom do Estado de São Paulo, para os servidores titulares de cargos efetivos ou vitalícios vinculados ao RPPS (SPPREV) e os deputados estaduais, no qual os beneficiários têm direito à contrapartida do patrocinador *até o limite* de 7,5% sobre a parcela que ultrapassar o valor do teto do INSS (atualmente de R\$ 6.433,57).

Ademais, mencione-se que os servidores vinculados ao RPPS que entraram em exercício no serviço público antes das datas mencionadas acima não têm a contrapartida do Estado, tendo em vista que já têm direito a aposentadorias integrais ou proporcionais (calculadas de acordo com o previsto na legislação do Regime Próprio de Previdência Social - SPPREV).

Os servidores vinculados ao RPPS que recebem remuneração abaixo do teto não têm a contrapartida do Estado, tendo em vista que o Estado já contribui com 22% para a SPPREV.

Assim, de clareza solar que buscou-se apenas e tão somente uma falsa idealização de obediência ao que dispõe o artigo 40 da Constituição



FARAG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

Federal, que preceitua a necessidade de preservação de equilíbrio financeiro e atuarial, porém, na prática, não teremos isonomia entre os servidores, tampouco equilíbrio financeiro.

Nesse sentido, há que se considerar, ainda como alternativa, a adoção de um benefício especial ao servidor que fizer a opção pela previdência complementar, nos termos estabelecidos na Lei Federal nº 12.618/2012.

## **2.9. AUSÊNCIA DE DISPOSIÇÃO QUANTO AOS SERVIDORES QUE POSSUEM DOENÇA INCAPACITANTE.**

Inicialmente, menciona-se que, quanto ao tema analisado neste tópico, não ocorreu proteção do Município quanto aos servidores que possuem doença incapacitante, muito pelo contrário, expressa em sua Exposição de Motivos que uma de suas prescrições é:

4. Ratifica o princípio constitucional de contribuição dos aposentados no que exceder o salário-mínimo. Acaba a regra de isenção de contribuição até 2 vezes o teto do RGPS para aposentados por doenças incapacitantes e com as regras de transição criadas pela Emenda Constitucional nº 47.

Portanto, pode-se afirmar, sem sombra de dúvida, que a revogação da isenção, até o limite do dobro do valor referente ao teto do RGPS, aos aposentados por doenças incapacitantes, configura afronta a diversos dispositivos consagrados. Dentre esses postulados está a



FARAG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

irredutibilidade de vencimentos, dignidade da pessoa humana, segurança jurídica, proibição de retrocesso social, proteção da confiança.

Embora o Supremo Tribunal Federal já tenha consagrado que não há direito adquirido à mudança de regime jurídico, em várias decisões entendeu pela proteção de importante garantia constitucional que é a formação de ato jurídico perfeito e a manutenção de direitos que já ingressaram na esfera patrimonial do indivíduo.

No caso em tela, a revogação de um direito que trata da preservação da vida, foge ao razoável, na medida em que impõe aos servidores inativos e de saúde debilitada, um custo social que deveria ser suportado pelo próprio governo.

Atesta-se ainda que, tal assunto foi objeto de decisão proferida em controle concentrado de constitucionalidade, em que se definiu ser possível que os entes, por lei própria, concedam isenção da contribuição previdenciária, desde que respeitados os limites estabelecidos na Constituição.

Trata-se da ADI 3.477, em que o Ministro Luiz Fux foi o redator para o acórdão, cuja ementa está abaixo:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REVIDENCIÁRIO. LEI Nº 8.633/2005 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. CONTRIBUIÇÃO SOCIAL INCIDENTE SOBRE PROVENTOS DE APOSENTADORIA E PENSÕES. DISPENSA NA REFORMA DA CARTA ESTADUAL PARA



FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

INSTITUIÇÃO DA EXAÇÃO EM TELA, A QUAL PODE PERFEITAMENTE SER CRIADA PELA LEI ESTADUAL. A CRFB/88, EM SEU ARTIGO 40, COM REDAÇÃO CONFERIDA PELA EC Nº 41/2003, ESTABELECE REGRA GERAL A SER OBSERVADA PELOS ESTADOS, MUNICÍPIOS E DISTRITO FEDERAL. PARÁGRAFO 1º DO ART. 149 DA CRFB/88. IMPOSIÇÃO AOS ESTADOS DE OBRIGATORIEDADE DE INSTITUIÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO SOCIAL PARA CUSTEIO DO REGIME PREVIDENCIÁRIO DE SEUS SERVIDORES. PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 3º DA LEI HOSTILIZADA. INTERPRETAÇÃO À LUZ DO PARÁGRAFO 21 DO ART. 40 DA CRFB/88, SEGUNDO A TÉCNICA DE INTERPRETAÇÃO CONFORME. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE”

Dessa forma, notória a inconstitucionalidade na norma que dispõe quanto a ratificação da contribuição dos aposentados no que exceder o salário-mínimo, que acaba com a regra de isenção de contribuição até o dobro do teto do RGPS e com as regras de transição criadas pela Emenda nº 47.

## CONCLUSÕES

Por tudo isso, conclui-se que o Projeto de Emenda à Lei Orgânica do Município de São Paulo, que tem por objeto a proposição de alterações necessárias à reestruturação do Regime Próprio da Previdência



Social dos Servidores Públicos (RPPS), está eivado de inconstitucionalidades, que devem ser enfrentadas por intermédio de instrumento judicial próprio.

Tais inconstitucionalidades ferem:

- a) **Art. 5º, XXII, da Constituição Federal**, pois fere veementemente o direito à propriedade dos servidores;
- b) **Art. 5º, caput, da Constituição Federal**, pois viola o princípio da isonomia;
- c) **Art. 40, §16 e 202 da Constituição Federal**, pois lesiona lesionar a essência do artigo que permite a adesão ao regime complementar da previdência;
- d) **Art. 194, da Constituição Federal**, uma vez que compete ao poder público, organizar a seguridade social com alguns objetivos, dentre eles, a irredutibilidade do valor dos benefícios, bem como, equidade na forma de participação no custeio;
- e) **Art. 201, §9º, da Constituição Federal**, que estabelece a compensação recíproca entre os diferentes regimes da previdência social, de forma a impedir que eventual mudança resulte em prejuízo ao trabalhador;
- f) **Artigo 60, §4º, IV da Constituição Federal**, uma vez que a Proposta de Emenda infringe a regra que veda a criação de tributos com efeito de confisco, o que afronta aos princípios da dignidade humana, da isonomia e da equidade;
- g) **Artigo 1º, III e 40, §§12 e 18, da Constituição Federal**, uma vez que a ampliação da base de contribuição viola o princípio da isonomia, da dignidade da pessoa humana e da equiparação entre os regimes, sendo que, quando há instituição de contribuição extraordinária,





FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

quebra-se a razoabilidade e garantia constitucional da previsibilidade tributária, e da segurança jurídica;

h) **Artigo 202, §3º da Constituição Federal**, que dispõe quanto ao aporte de recursos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios para entidades de previdência privada;

i) **Artigo 249 da Constituição Federal**, que admite apenas a criação de um único e não a criação de diversos fundos dentro do regime próprio.

## DAS RECOMENDAÇÕES

Assim, por todo o supramencionado, recomenda-se:

- a) A imediata suspensão do Projeto de Emenda à Lei Orgânica do Município de São Paulo por este possuir vício material no artigo 36, §8º, que trata dos requisitos para adesão ao FUNPREV e impossibilita a perfeita compreensão do que o legislador buscava alcançar;
- b) A propositura de Ações Diretas de Inconstitucionalidade com o fito de enfrentar as inconstitucionalidades supramencionadas e defender o direito dos Servidores Públicos do Município de São Paulo, pelos motivos já delineados;
- c) Propositura de Ação Civil Pública em face do fato de que se busca comprometer o patrimônio municipal para salvaguardar os fundos previdenciários, em



FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

evidente lesão ao que dispõe o ordenamento jurídico pátrio.

d) Aprovação de Emenda ao PLO nº 07/2021 que tenha como objeto:

i. Correção quanto à contagem do período faltante de contribuição, para fins de pagamento de pedágio na transição, para que tal período seja considerado a partir da data de publicação da respectiva Emenda à Lei Orgânica do Município, em respeito ao pacto federativo e as relações constituídas;

ii. Adoção de um benefício especial, nos moldes do estabelecido no FUNPRESP (§1º do art.3º da Lei Federal 12.918/2012), para aqueles que optarem pelo regime de previdência complementar;

iii. Expressa proibição de instituição de alíquotas diferentes no caso de segregação das massas;

iv. Saneamento de omissões históricas na redação da previdência social dos servidores públicos como o esclarecimento da forma de reajuste dos aposentados sem paridade e inclusão expressa da contribuição em dobro por



FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

parte do município referente à contribuição dos servidores inativos e pensionistas;

v. Instituição de requisitos objetivos, considerando a situação fiscal do município, bem como a adoção de restrições de natureza legislativa formal, para eventual majoração da contribuição previdenciária, ainda que temporariamente;

vi. Explicitação das regras de governança a serem observadas na gestão dos recursos do fundo previdenciário.

É o que se tem para o momento.

Brasília, 28 de outubro de 2021.

**EDSON VIDIGAL**

**FARÁG, FERREIRA & VIEIRA ADVOGADAS E ADVOGADOS**



FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS



Ministro Edson Vidigal

Nasceu em Caxias, Estado do Maranhão, em 20 de julho de 1944, filho de Edson Castro Vidigal e Maria Helena Carvalho.

Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília – UnB, com Pós-Graduação em Teoria Geral do Direito Público, Filosofia do Direito e Criminologia.

Casado com Eurídice Maria da Nóbrega e Silva Vidigal (1994) e pai de Edson Carvalho Vidigal Filho, Everardo José Câmara Vidigal, Edson José, Erick José, Ernesto José, Eduardo José Travassos Vidigal – in memoriam, e enteados: Rodolpho Augusto, Maria Paula e Ana Catarina Gurgel de Souza.



FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

## **ATIVIDADES PROFISSIONAIS**

- Vereador à Câmara Municipal de Caxias-MA e Líder da bancada da Oposição pelo Partido Social Progressista – PSP (1963/64).
- Diretor Conselheiro da Cooperativa Habitacional dos Operários de São Luís – COHAO/MA (1967/70).
- Assessor de Imprensa da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão (1968/69).
- Assessor de Imprensa do Governo do Maranhão (1969/70).

## **PRESIDENTES DO STJ - DADOS BIOGRÁFICOS**

- Chefe do grupo de trabalho de comunicação – GTC, criado pelo secretário da casa civil do governo do maranhão para propor o sistema de comunicação social governamental (1971).
- Assessor da casa civil do governo do maranhão (1971).
- Assessor político da associação dos diplomados da escola superior de guerra – ADESG (1971/72).
- Assessor do Governador do Estado do Maranhão (1966/70 e 1971/74).
- Chefe da Assessoria de Comunicação Social do Gabinete do Governador do Maranhão (1971/74).
- Delegado do Diretório Regional da Aliança Renovadora Nacional – ARENA, junto ao TRE do Maranhão (1976).
- Suplente de Deputado Federal pelo Estado do Maranhão, sob a Legenda do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB (1979/83).



- Deputado Federal pelo Estado do Maranhão, sob a legenda da Aliança Renovadora Nacional – ARENA. Com a extinção dos Partidos, ingressou como fundador no Partido Popular – PP, integrando-se, em seguida, ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, em razão da incorporação do PP (1979/83).
- Membro do Diretório Nacional do Partido Popular – PP (1980/81).
- Presidente do Partido Popular – PP no Estado do Maranhão (1980/81).
- Membro do Diretório Nacional do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, em decorrência da incorporação do Partido Popular – PP (1982).
- Delegado do Partido do Movimento Democrático Brasileiro no Tribunal Superior Eleitoral (1982/87).
- Vice-Presidente do Partido do Movimento Democrático Brasileiro no Maranhão (1982/83).
- Advogado da S.A. Correio Braziliense, em Brasília-DF (1983/84).
- Autor do Parecer sustentando a inaplicabilidade de instituto da fidelidade partidária no Colégio Eleitoral (novembro de 1983) e do parecer favorável à elegibilidade do Senador José Sarney à Vice-Presidência da República pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB (julho de 1984).
- Advogado militante no Supremo Tribunal Federal e Tribunais Superiores (1983/85).
- Procurador Judicial do Estado do Espírito Santo perante o Supremo Tribunal Federal e Tribunais Superiores (1983/85).



FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

- Analista-Consultor do Projeto-Piloto do Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) para a informatização do processo eleitoral (1983/87).
- Procurador-Geral da Frente Liberal. Autor do Projeto de Estatuto do Partido da Frente Liberal – PFL, aprovado na 1ª Convenção Nacional Partidária (1984).
- Assessor Especial do Presidente da República para assuntos do Judiciário e Ministério Público (1985/87).
- Consultor Jurídico do Ministério dos Transportes (1987).

### **TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS**

- Ministro do Tribunal Federal de Recursos (posse em 9.12.1987).
- Integrou a 2ª Turma e a 1ª Seção de Julgamentos (1987/89).

### **TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL**

- Ministro do Tribunal Superior Eleitoral (1998 a 2000)
- Corregedor-Geral da Justiça Eleitoral (março-2000 a junho-2000).

### **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

- Ministro do Superior Tribunal de Justiça desde a instalação do Tribunal em 7.4.1989.



FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

- Integrante da Corte Especial, da 3ª Seção, da 5ª Turma, da Comissão de Coordenação, da Comissão de Jurisprudência, da Comissão Permanente de Regimento Interno e do Conselho de Administração
- Membro suplente do Conselho da Justiça Federal (posse em 23.6.1993)
- Membro efetivo do Conselho da Justiça Federal (posse em 2.12.1994)
- Presidente da 5ª Turma (1996/98).
- Presidente da 3ª Seção (1996/98).
- Diretor da Revista do Superior Tribunal de Justiça (1997/99).
- Vice-Presidente do Superior Tribunal de Justiça, da Corte Especial e do Conselho de Justiça Federal – Biênio abril/2002 – abril/2004.
- Coordenador da IV Reunião Preparatória da VIII Cúpula Ibero-americana de Presidentes de Cortes Supremas e Supremos Tribunais de Justiça e IV Encontro Ibero-americano de Conselhos da Magistratura (fev. 2004).
- Presidente do Tribunal e do Conselho da Justiça Federal desde 5.4.2004.

### **PARTICIPAÇÃO EM COMISSÕES**

- Assessor da Comissão Especial da Assembléia Legislativa do Estado do Maranhão, incumbida de investigar possíveis irregularidades existentes nas desapropriações na área inundada pela Hidroelétrica da Boa Esperança (1969).





- Relator das investigações sobre irregularidades fundiárias na área do Projeto Jari, na Amazônia (Comissão de Segurança Nacional. Câmara dos Deputados, 1979).
- Relator da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre as elevadas taxas de juros no mercado financeiro (Câmara dos Deputados – 1980).
- Presidente da Comissão de Ciência e Tecnologia da Câmara dos Deputados; do Simpósio sobre Informática e do 1º Simpósio sobre os Direitos do Inventor Nacional (1980).
- Debatedor do tema “As Relações Bilaterais Brasil - EEUU” na Reunião de Trabalho, na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos (Washington, DC, 1981).
- Presidente da Comissão de Comunicação da Câmara dos Deputados e do 1º Simpósio sobre Direito Autoral (1982).
- Membro da Comissão de Obras e Instalações encarregada pelo Tribunal Federal de Recursos da implantação dos Tribunais Regionais Federais, encarregados pela Constituição Federal de 1988 (1987/89).
- Membro efetivo da Comissão de Projetos Legislativos do Superior Tribunal de Justiça, designada pela Corte Especial (1999).
- Comissão de Estudo sobre a Resolução nº 20.132/98 – TSE, Porto Alegre - RS (2000).

### **PARTICIPAÇÃO EM CONFERÊNCIAS**

- Conferências, palestras e exposições em congressos, seminários, simpósios, painéis, encontros e jornadas jurídicas no país e no estrangeiro, destacando-se:



- Seminário sobre Relações Bilaterais Brasil-Estados Unidos, Washington-EUA, 1981.
- XII Congresso Brasileiro de Magistrados, Belo Horizonte-MG, 1991.
- Seminário Internacional de Direito Penal Econômico, São Paulo-SP, 1995.
- I Simpósio de Direito Eleitoral e Partidário, Curitiba-PR, 1996
- II Seminário Internacional do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais: “Temas Atuais do Direito Penal e Processo Penal”, São Paulo-SP, 1996.
- Seminário “Valores de Cidadania em Sociedades Democráticas”, Comissão Fulbright, Brasília-DF, 1997.
- Encontro Brasil-Itália – “Os Delitos contra a Administração Pública na Itália” e a “Luta contra a Corrupção – A Experiência Italiana”, Brasília-DF, 1997.
- VIII Encontro dos Advogados do Piauí e I Seminário de Direito Constitucional, Teresina-PI, 1998.
- IX Curso Interamericano sobre Elecciones y Democracia – Instituto Federal Eleitoral, México, 1999.
- Congresso Portugal-Brasil, Coimbra, 1999
- Ciclo de painéis – A Reforma do Poder Judiciário, João Pessoa-PB, 1999.
- Seminário Mercosul e Planos de Saúde, Santiago do Chile, 1999.
- Seminário sobre Penas Alternativas e Participação Comunitária, Brasília-DF, 1999.
- Seminário Aspectos Penais em 500 anos, Brasília-DF, 2000.



FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

- II Seminário Interno de Direito Eleitoral – Eleições 2000, Belém-PA, 2000.
- V Encontro do Grupo Brasileiro da Societé International de Droit Pénal Militaire et Droit Humanitaire, Fortaleza-CE, 2000.
- I Seminário sobre Crimes de Alta Tecnologia, Brasília - DF, 2001.
- Seminário Aspectos Econômicos e Jurídicos da Energia no Brasil. Ilha de Comandatuba – Una - BA, 2002.

### OUTRAS ATIVIDADES

- Professor de Direito Eleitoral e Direito Penal na Universidade de Brasília (UnB).
- Professor do Curso de Especialização em Direito Eleitoral, nível de pós-graduação – Fundação Faculdade de Direito da Bahia
- Professor da Escola Superior da Magistratura do Estado do Maranhão – Curso de Aperfeiçoamento de Magistrados, São Luís-MA (1994)
- Aula inaugural sobre “O Governo Federal e o Ensino Superior”, na Faculdade de Formação de Professores de Caxias-MA, da Universidade Estadual do Maranhão (1987)
- Professor de Introdução à Ciência do Direito e de Jurisprudência do Direito Penal na Universidade de Brasília (1986/89 e 1991/92).
- Ministrou aulas sobre Legislação Social em cursos diversos sobre Administração Sindical, promovidos por Sindicatos de Classes, em São Luís-MA (1965/68).
- Professor de Direito Eleitoral – Fundação Getúlio Vargas – Curso de Pós-Graduação em Administração Judiciária – TRE-DF (1999)



- Membro da Academia Maranhense de Letras (Cadeira n° 14).
- Membro da Academia Caxiense de Letras (Cadeira n° 14)
- Ex-membro da Academia Brasiliense de Letras (Cadeira n° 7)
- Membro do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais.
- Membro do Instituto Brasileiro de Direito Público
- Membro do Instituto dos Magistrados do Brasil – IMB
- Membro da Associação dos Juízes Federais do Brasil – AJUFE.
- Ex-membro da Associação dos Magistrados do Brasil – AMB
- Ex-membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual.
- Repórter do “Jornal Pequeno”, do “Jornal do Povo” e do “Diário da Manhã” em São Luís-MA (1959/61).
- Redator da Rádio e Televisão Difusora, de São Luís-MA (1966/68).
- Secretário de redação do “Jornal do Dia”, São Luís-MA (1967/68)
- Diretor de Redação do “Jornal de Bolso”, São Luís-MA(1968/70).
- Correspondente da Revista VEJA, em São Luís-MA (1968/72)
- Suplente de Diretoria da Federação Nacional dos Jornalistas (1971).
- Delegado do Sindicato dos Jornalistas Profissionais de São Luís-MA junto à Federação Nacional dos Jornalistas (1972/74).
- Chefe da Sucursal do Maranhão da Agência Nacional, órgão do Gabinete Civil da Presidência da República (1972).
- Secretário Executivo da Comissão Estadual do Sesquicentenário da Independência do Brasil, no Maranhão (1972).
- Membro do Conselho de Representantes da Comunidade da Coordenação Regional do “Projeto Rondon”, no Maranhão (1971/72).
- Diretor de Redação do “Jornal do Dia”, São Luís-MA (1971/73).



FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

- Repórter do “Jornal do Brasil”, Sucursal de Brasília.
- Repórter do “Jornal O Globo”, correspondente em São Luís-MA (1973).
- Editor de Política do Jornal “O Estado do Maranhão”, em São Luís-MA (1973/76).
- Membro do Conselho Deliberativo da Fundação JK de Estudos Políticos (1981/82)

### **TRABALHOS PUBLICADOS**

- “Posse no Legislativo – Discurso”, Ed. Gráfica e Jornal do Dia, 1963.
- “Missa Convite”, Contos. Ed. Fundação Cultural do Maranhão – Academia Maranhense de Letras, 1975.
- “Os Dias Lindos”, Crônicas. Ed. Comitê de Imprensa do Senado Federal, Coleção “Machado de Assis”, 1979.
- “As Trombetas do Amém” (A Luta pelas Eleições Diretas). Ed. Comitê de Imprensa do Senado Federal, Coleção “Machado de Assis”, 1979.
- “Relatório Jari” (Estudo e Conclusões sobre a Jari Florestal e Agropecuária Ltda.). Ed. Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 1980.
- “A Denúncia e o Desafio”, Discursos, Ed. Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 1981.
- “A Coragem de Resistir” (Pensamento Político e Atuação Parlamentar). Ed. Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 1982.



FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

- “Um Amor Quase Exemplar” Ed. Academia Maranhense de Letras, 1994.
- Textos diversos sobre Direito e Economia, artigos e discursos na Imprensa Nacional.

### **HOMENAGENS E CONDECORAÇÕES**

- Elogio individual pelos “relevantes serviços sempre marcados pelo cunho de um elevado senso de responsabilidade e devotamento à causa pública” – prestados ao Gabinete do Governador do Estado do Maranhão (Of. 1138/75 SE, de 27 de agosto de 1975).
- Ordem do Mérito Judiciário do Trabalho no Grau de Oficial.
- Ordem do Mérito Aeronáutico no Grau de Oficial
- Ordem do Rio Branco no Grau de Comendador
- Medalha de “Amigo da Marinha”
- Medalha do Pacificador, do Ministério do Exército.
- Medalha de Honra da Inconfidência, por méritos cívicos do Governo do Estado de Minas Gerais
- Medalha Maranhense do Sesquicentenário da Independência do Brasil – Governo do Estado do Maranhão.
- Medalha de Honra ao Mérito, comemorativa dos 30 anos de fundação do Jornal “O Estado do Maranhão”, São Luís-MA.
- Medalha do Mérito Mauá – Ministério dos Transportes.
- Homenagem da Câmara Municipal de Caxias-MA com a denominação de “Plenário Vereador Edson Vidigal” a sua sala de Sessões (1990).



- “Cidadão Coroataense”, título conferido pela Câmara Municipal de Coroatá-MA (1990).
- Ordem do Mérito Militar no Grau de Comendador.
- Medalha comemorativa do 50º aniversário de instalação da Justiça do Trabalho.
- Medalha de Mérito Judiciário, Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, em 06 de dezembro de 1991.
- Diploma de Honra ao Mérito – Universidade de Brasília, em 29 de outubro de 1992
- Título de Cidadania Honorária – Câmara Municipal de Aldeias Altas, em 09 de dezembro de 1995.
- Título de Cidadão de Chapadinha – Câmara Municipal de Chapadinha, em 07 de junho de 1997.
- Título de Cidadão Honorário do Piauí – Câmara Municipal de Assembléia Legislativa, em 10.12.1997.
- Diploma de Honra ao Mérito, Governo do Estado da Paraíba. João Pessoa/PB, em 22 de outubro de 1999.
- Medalha Comemorativa Bicentenário do Nascimento de Manuel Odonco Mendes – Academia Maranhense de Letras, em 16 de dezembro de 1999.
- Medalha Simão Estácio de Silveira – Câmara Municipal de São Luís, maio de 2000.
- Título de Cidadão de São Luís – Câmara Municipal de São Luís, em maio de 2000.
- Diploma do Mérito Eleitoral do Estado de Mato Grosso do Sul – Tribunal Regional do Mato Grosso do Sul, agosto 2000.



FARAG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

- Comenda “Pacu de Ouro” – Fundação Cultural Pacu de Ouro de Imperatriz/MA, em 15 de setembro de 2000.
- Colar do Mérito Judiciário das Justiças Militares Estaduais – Associação dos Magistrados das Justiças Militares Estaduais – Florianópolis/SC, outubro de 2000.
- Título de Cidadão de Pio XII/MA – Câmara Municipal de Pio XII, novembro de 2000.
- Condecoração da Ordem do Mérito Judiciário do Distrito Federal e Territórios, no Grau de Grã-Cruz. Brasília-DF, 2002
- Troféu Dom Quixote de La Mancha. Homenagem prestada pela Revista “Justiça e Cidadania”. Brasília-DF, dez. 2002.