

Luciano Alves Rossato
Coordenador

DIREITO PREVIDENCIÁRIO PÚBLICO

Regime Próprio de Previdência Social
dos Servidores Públicos do
Estado de São Paulo

Igor Volpato Bedone
Juliana de Oliveira Duarte Ferreira

2018

Capítulo 1

Introdução

1.1. REGIMES DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

O Direito Previdenciário, na lição de Wladimir Novaes Martinez, é

um ramo do direito público disciplinador de relações jurídicas substantivas e adjetivas presentes no bojo da previdência social pública ou privada, em matéria de custeio e prestações, que objetiva a realização dessa técnica de proteção social¹.

Tal ramo da ciência jurídica está inserido dentro do Direito da Seguridade Social, que é o

conjunto de princípios, de regras e de instituições destinado a estabelecer um sistema de proteção social aos indivíduos contra as contingências que os impeçam de prover suas necessidades pessoais básicas e de suas famílias, integrado por ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, visando a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social².

Portanto, o Direito Previdenciário é parte da Seguridade Social, que compreende, ainda, os direitos à saúde e à assistência social, conforme determinação do constituinte originário no artigo 194, da Constituição Federal:

1. *Curso de direito previdenciário*. 5. ed. São Paulo: LTR, 2013, p. 35.

2. MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito da seguridade social*. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 21.

Artigo 194. A seguridade social 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.

A configuração colocada pela Constituição Federal em relação aos ramos da seguridade social pretendeu estreitar suas três partes componentes: a previdência social destinada àqueles que são contribuintes do sistema (artigos 201 e 202), a saúde destinada a todos, independentemente de contribuição, financiada por tributos (artigos 196 a 200), e, por último, a assistência social (artigos 203 e 204), destinada aos necessitados, independentemente de contribuição e com financiamento também mediante tributos recolhidos de toda a população.

O sistema constitucional determina que a Previdência depende de custeio pelo próprio segurado, conforme pode se extrair do artigo 201:

Artigo 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter **contributivo e de filiação obrigatória**, observados critérios que **preservem o equilíbrio financeiro e atuarial**, e atenderá, nos termos da lei, a: [...].

O constituinte derivado deixou claro que a previdência será de filiação obrigatória, terá caráter contributivo e deve buscar o equilíbrio financeiro e atuarial. O plano constitucional é que tais sistemas sejam autossustentáveis, de modo a serem financiados pelos segurados e por seus empregadores, não pelo restante da sociedade por meio de impostos, cujo destino deve ser a assistência social, a saúde e o cumprimento das demais funções que a Constituição Federal atribui ao Estado.

O Direito Previdenciário tem dois grandes objetos de estudo: o Regime Geral de Previdência Social e o Regime Próprio de Previdência Social.

O artigo 201, da Lei Magna, traz a regulamentação constitucional sobre o Regime Geral de Previdência, regido, dentre outras, pelas Leis Federais nº 8.212/1991 e nº 8.213/1991. Os segurados desse regime estão previstos no artigo 11, da Lei Federal nº 8.213/1991. Em geral, quando se fala em “Direito Previdenciário”, vem à mente o Regime Geral de Previdência Social.

O Regime Próprio de Previdência Social, por sua vez, é aquele destinado aos servidores titulares de cargo efetivo³, regulamentado, na esfera constitu-

3. Vide Capítulo 3, “Segurados do Regime Próprio de Previdência”.

cional, pelos artigos 40 e 41, bem como por diversas emendas constitucionais, com destaque para as EC nº 20/1998, nº 41/2003, nº 47/2005 e nº 70/2012.

Tradicionalmente, o Regime Próprio de Previdência Social foi identificado como ramo próprio do Direito Administrativo, pois se encarava a aposentadoria como mera extensão da vida funcional⁴. Tanto que, por muito tempo, os servidores sequer pagaram contribuição previdenciária para aposentadoria. No Estado de São Paulo, por exemplo, ela só foi criada com a Lei Complementar Estadual nº 943/2003, ou seja, cerca de 15 anos depois da promulgação da Constituição Federal e 5 anos depois da EC nº 20/1998⁵.

Alguns designam o ramo dogmático que estuda o Regime Próprio como “Direito Previdenciário Público”, em oposição à expressão “Direito Previdenciário”, que seria o ramo a estudar o Regime Geral. A expressão, todavia, é equívoca. Com efeito, o Direito Previdenciário será sempre um ramo do Direito Público, na medida em que envolve benefícios pagos pelo Estado, sob normas de direito público, cogentes, a segurados, sejam empregados da iniciativa privada, sejam servidores públicos.

Nessa esteira, o Direito Previdenciário é uno, estando dividido em duas grandes áreas: o Regime Geral e o Regime Próprio de Previdência Social. Evidente que o estudo do Regime Próprio se relaciona com o Direito Administrativo, pois depende de conhecimento profundo de temas a ele afetos, com destaque para “Ato Administrativo”, “Servidores Públicos” e “Processo Administrativo”, mas dele não é parte integrante. A presente obra terá como foco examinar o Regime Próprio de Previdência Social, especialmente sua feição no âmbito do Estado de São Paulo.

1.2. A COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL E AS NORMAS GERAIS

A competência para legislar em matéria previdenciária decorre da interpretação sistemática dos artigos 22, XXIII e 24, XII, da Constituição Federal. Confirmam-se os dispositivos:

Artigo 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
[...] XXIII - seguridade social;

4. Vide Capítulo 4, “Benefícios”.

5. Até então, havia somente a previsão, em alguns entes federados, de contribuição para pensão por morte. No Estado de São Paulo, a alíquota de tal contribuição correspondia a 6% dos vencimentos do servidor.

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

[...] XII – previdência social, proteção e defesa da saúde;

Note-se, portanto, que a Lei Magna prescreve a competência privativa da União para legislar sobre *seguridade social*, ao mesmo tempo em que prescreve a competência concorrente com os Estados para legislar sobre *previdência social*.

Para que ambos os dispositivos façam sentido – considerando que a Previdência é parte integrante da Seguridade Social – deve-se entender que a legislação sobre o RGPS é privativa da União. Por outro lado, os entes federativos, em homenagem ao artigo 24, XII, poderão legislar sobre seus respectivos regimes próprios, desde que observadas as normas gerais editadas pela União – conforme determina o artigo 24, § 1º. A grande dificuldade é saber quando uma norma editada pela União sobre o RPPS é “geral” e quando ela interfere na competência legislativa do Estado.

Quem procurou responder essa pergunta, fazendo-o com notória competência, foi Daniel Machado da Rocha. Defende o autor que o núcleo material das normas gerais de Direito Previdenciário é composto pelos seguintes temas, todos eles objeto de tratamento no decorrer desta obra: contagem recíproca de tempo de contribuição pelos regimes previdenciários; compensação financeira entre os diferentes regimes⁶; elenco de beneficiários⁷; rol mínimo de prestações de natureza substitutiva e as proibições de acumulação⁸; relação de doenças que autorizam a concessão de aposentadoria por invalidez⁹; requisitos e critérios prejudiciais à saúde que autorizem a concessão de aposentadoria especial em face do exercício de atividades perigosas ou insalubres^{10,11}.

Referido autor chegou a esses elementos a partir de duas premissas: da garantia de um núcleo protetivo previdenciário e da interconexão. Sobre a primeira premissa, explica o autor: “Se a previdência é um direito fundamental prestacional (artigo 6º da CF/1988) – cuja organização está destinada ao enfrentamento dos riscos sociais mais graves, os quais já foram previstos no corpo da própria Constituição no artigo 201 –, as disposições necessárias à

6. Vide capítulo 6.

7. Vide capítulo 4, item 4.2.3.

8. Vide capítulo 4, item 4.2.6.

9. Vide capítulo 4, item 4.1.5.

10. Vide capítulo 4, item 4.1.7.3.

11. *Normas gerais de direito previdenciário*. Florianópolis: Conceito, 2012, p. 172.

garantia desse núcleo mínimo de proteção, em todos os regimes previdenciários, devem integrar o seletivo grupo”¹².

Já o segundo critério concilia a forma de Estado federativa adotada pelo Brasil com os sucessivos vínculos previdenciários que o servidor público pode constituir ao longo de sua vida funcional, sendo necessária a regulamentação da interação entre os regimes próprios e, também, entre eles e o RGPS. Conforme muito bem pondera Daniel Machado da Rocha, “... a uniformização mínima é impulsionada, principalmente, pela dificuldade no reconhecimento do alcance e da abrangência de direitos dos beneficiários constituídos sob as diferentes legislações”¹³.

Assim, as normas que versem sobre os temas acima arrolados são, indubitavelmente, normas gerais e, como tais, de competência da União (artigo 24, § 1º, da Constituição Federal). Nessa esteira, normas estaduais que tratem sobre compensação previdenciária, que aumentem o rol de doenças na aposentadoria por invalidez ou que prevejam regras para aposentadoria especial por atividade insalubre serão, certamente, inconstitucionais¹⁴.

Importante destacar que, recentemente, o Supremo Tribunal Federal reconheceu repercussão geral em recurso que questiona a amplitude da competência da União para estabelecer normas gerais em matéria previdenciária. Eis a ementa do julgado:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO FINANCEIRO. DIREITO PREVIDENCIÁRIO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. UNIÃO. NORMAS GERAIS. DESCUMPRIMENTO DE NORMA PELOS DE MAIS ENTES FEDERADOS. CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA CRP. LEI 9.717/1998. DECRETO 3.788/2001. PORTARIA MPS 204/2008 E ALTERAÇÕES.

1. A controvérsia em tela consiste na constitucionalidade dos arts. 7º e 9º da Lei 9.717/1998 e do Decreto 3.788/2001, que institui o Certificado de Regularidade Previdenciária, no aspecto em que estabelecem medidas restritivas ao ente federado que não cumpra as regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos.

2. A questão referente ao alcance da competência legislativa da União para dispor sobre normas gerais em matéria previdenciária, ainda que de na-

12. *Idem*, p. 172.

13. *Idem*, p. 172.

14. O tema será novamente tratado no item 4.2.3.

tureza sancionatória, no que diz respeito ao descumprimento das normas da Lei 9.717/1998 pelos demais entes federados, possui repercussão geral.

3. Preliminar de repercussão geral reconhecida. (RE 1007271 – Rel. Min. Edson Fachin, j. 31/10/2017)

1.2.1. Principais leis previdenciárias

Há um grande número de leis que regulamentam o sistema previdenciário. Destacam-se: a Lei Federal nº 8.212/1991, que organiza a seguridade social, regulamentando seu plano de custeio; a Lei Federal nº 8.213/1991, que regulamenta os benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social; a Lei Federal nº 9.717/1998, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal; Lei Federal nº 10.887/2004, que regulamenta o cálculo da aposentadoria para aqueles que estão submetidos ao regime da média de contribuições, conforme artigo 40, §§ 3º e 17, da Constituição Federal; a Lei Federal nº 8.112/1990, que é o Estatuto do Servidor da União e traz regras de caráter previdenciário; a Lei Complementar Federal nº 51/1985, que regulamenta a aposentadoria do servidor público policial.

Na esfera estadual, as principais leis em matéria previdenciária são: a Lei Complementar nº 1.010/2007, que criou a São Paulo Previdência – SP-PPREV; a Lei nº 180/1978, alterada pela Lei Complementar nº 1.012/2007, que regulamenta a pensão dos beneficiários dos servidores civis; a Lei nº 452/1974, alterada pela Lei Complementar nº 1.013/2007, que regulamenta a pensão dos beneficiários de militares; a Lei nº 10.261/68, que é o Estatuto dos Servidores Públicos do Estado de São Paulo; a Lei Complementar nº 943/2003, que instituiu a contribuição previdenciária para os servidores, depois estendida aos inativos pela Lei Complementar nº 954/2003; o Decreto-Lei nº 260/1970, alterado pela Lei Complementar nº 1.305/2017, que dispõe sobre a inatividade dos militares do Estado de São Paulo; a Lei Complementar nº 1.105/2010, que dispõe sobre o reajuste por índice inflacionário aos beneficiários não submetidos ao regime de paridade.

1.3. O ÓRGÃO GESTOR ÚNICO. A SÃO PAULO PREVIDÊNCIA – SP-PPREV

Os entes federativos que possuem Regime Próprio de Previdência Social, historicamente, não organizaram entidades unificadas para gerir seus

respectivos regimes e, quando o fizeram, tinham por objetivo, no mais das vezes, administrar somente o pagamento de pensões, mas não de aposentadorias ou demais benefícios previdenciários.

Por muito tempo, enxergou-se a aposentadoria não como um benefício previdenciário, mas como uma mera extensão da atividade, tanto que o pagamento dos inativos continuava sendo feito pelo mesmo órgão que pagava a remuneração do servidor na atividade. Não havia, destarte, folha de pagamento de inativos rodada por um órgão gestor de regime previdenciário.

O ônus do pagamento das aposentadorias era assumido pelas respectivas folhas de pagamento dos entes da Administração Indireta e pelas secretarias da Administração Direta. Conforme ensina Marcos Antônio Rios da Nóbrega, “No universo da previdência do servidor público, em regra, o pagamento dos inativos era mera extensão do pagamento dos ativos, ou seja, simples atividade de folha de pagamento, não havendo, portanto, gestão do passivo previdenciário¹⁵”.

O sistema assim configurado, além de impossibilitar a gestão do passivo previdenciário, conforme relatado acima, ainda tinha a desvantagem de impedir a uniformização de critérios para gestão de aposentadorias e demais benefícios previdenciários, à medida que cada Secretaria e ente da Administração Indireta acabava utilizando critérios distintos.

Com os monstruosos déficits gerados pelos Regimes Próprios de Previdência Social, um dos instrumentos imaginados para a melhor gestão do sistema foi a criação de entidades previdenciárias gestoras em cada ente federativo. Tal instrumento veio a lume com a EC nº 41/2003, que inseriu o § 20 no artigo 40, da Constituição Federal:

Artigo 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.

15. *Previdência dos servidores públicos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 62.

A *mens legis* do dispositivo é clara: determinar aos membros da Federação que uma única entidade deve gerir seus regimes próprios de previdência, de modo a gerar uniformidade no trato da matéria e eficiência na gestão. Restou proscrita, portanto, a possibilidade de haver mais de um órgão gestor de previdência ou de mais de um regime próprio de previdência dentro de cada ente federativo.

O recado do Constituinte é, portanto, o seguinte: cabe ao órgão gestor único, concentradamente, cuidar de tudo aquilo que é relativo ao Regime Próprio. Assim, garante-se uniformidade e eficiência na gestão do Regime e, por consequência, melhor gasto público.

No âmbito do Estado de São Paulo, o cumprimento da exortação do constituinte derivado veio com a edição da Lei Complementar Estadual nº 1.010/2007, que criou a São Paulo Previdência – SPPrev. Veja-se o artigo 1º, da lei em questão:

Artigo 1º – Fica criada a SÃO PAULO PREVIDÊNCIA – SPPREV, entidade gestora única do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos titulares de cargos efetivos – RPPS e do Regime Próprio de Previdência dos Militares do Estado de São Paulo – RPPM, autarquia sob regime especial com sede e foro na cidade de São Paulo – SP e prazo de duração indeterminado.

Parágrafo único – O regime especial, a que se refere o “*caput*”, caracteriza-se por autonomia administrativa, financeira, patrimonial e de gestão de recursos humanos e autonomia nas suas decisões.

A São Paulo Previdência foi criada, portanto, dentro de tal determinação constitucional, com a missão de gerir todo o Regime Próprio de Previdência do Estado de São Paulo.

Anteriormente à criação da autarquia de previdência, a gestão do sistema previdenciário estava espalhada por duas autarquias que cuidavam de pensões e, no que tange aos inativos, pelas Secretarias da Administração Direta, pelas autarquias do Estado, pelas universidades, sem contar o Tribunal de Contas, Ministério Público, Poder Judiciário e Defensoria Pública.

As autarquias que cuidavam das pensões eram o Instituto de Previdência do Estado de São Paulo – IPESP¹⁶ e a Caixa Beneficente da Polícia Militar – CBPM¹⁷.

16. Criado originalmente pelo artigo 93, da Constituição Estadual de 1935, regulamentado pelo Decreto 10.291/1939.

17. Instituída pela Lei Complementar Estadual nº 452/1974.

O antigo IPESP, até a criação da São Paulo Previdência, era responsável não só pelo pagamento de pensões aos beneficiários de servidores, como também geria diversas carteiras de previdência de classes profissionais não correspondentes a titulares de cargos efetivos, dentre as quais se destacam a Carteira dos Advogados do Estado de São Paulo¹⁸ e a Carteira dos Serventuários de Cartórios Extrajudiciais do Estado de São Paulo¹⁹. Além disso, o Instituto mantinha uma carteira predial, mediante a qual eram financiados imóveis aos servidores estaduais em condições mais favoráveis do que aquelas encontradas no mercado de varejo bancário.

A Caixa Beneficente da Polícia Militar, por sua vez, além de gerir o pagamento de pensões a dependentes de militares, também era responsável por sua assistência médico-hospitalar e odontológica, feita mediante convênio com entidade privada²⁰. Para a manutenção dessa atividade, era cobrada uma contribuição compulsória no valor de 2% dos vencimentos do militar, que foi declarada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo²¹.

Com a determinação do constituinte derivado de criar um órgão gestor único do Regime Próprio de Previdência Social e com a proscrição expressa de criação de mais de um Regime Próprio em cada ente federativo, a São Paulo Previdência não poderia, por um lado, gerir carteiras de previdência cujos

18. Regulamentada pela Lei Estadual nº 10.394/1970 e colocada em regime de extinção pela Lei Estadual nº 13.549/2009.

19. Regulamentada pela Lei Estadual nº 10.393/1970, alterada pela Lei Estadual nº 14.016/2010.

20. Lei Estadual nº 452/74: (...). Artigo 30 - A assistência médico-hospitalar e odontológica, aos beneficiários dos contribuintes da CBPM, será prestada pela Cruz Azul de São Paulo, nos termos desta lei e em conformidade com convênio a ser firmado com essa entidade, no prazo de 30 (trinta) dias, contados a partir da data da vigência desta mesma lei, com a prévia aprovação do Secretário da Segurança Pública.

§ 1º. Do convênio a que alude este artigo deverá constar cláusula mediante a qual a CBPM se comprometa a contribuir, para a Cruz Azul de São Paulo, com importância que compense a deficiência que se verificar entre o valor do produto da arrecadação da taxa a que se refere este artigo e o do custo da manutenção dos serviços de assistência prestada aos dependentes de seus contribuintes.

§ 2º. O custo do serviço será comprovado pela Cruz Azul de São Paulo pela forma que for conveniada.

21. "Incidente de Inconstitucionalidade. Reserva de plenário (CF 97). Competência funcional e absoluta do Órgão Especial. Arguição de inconstitucionalidade da LE-SP 452, de 2/10/74, artigos 30, 31 (redação anterior à LC-SP 1.013, de 6.7.2007) e 32, levantada pela E. 12ª CâMDirPúb. Forma compulsória de associação da autora à Caixa Beneficente da Polícia Militar para custear serviços de saúde prestados pelo Hospital Cruz Azul. Afronta ao art. 149 § 1º, da CF de 1988. Reconhecimento da inconstitucionalidade da norma que prevê a obrigatoriedade da contribuição, conforme entendimento externado em outro incidente. Prejudicialidade. Não conhecimento. Inteligência CPC 481, parágrafo único." (Relator(a): Rosa Maria de Andrade Nery; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial; Data do julgamento: 13/04/2011; Data de registro: 13/05/2011; Outros números: 994093534569).

integrantes não fossem titulares de cargo efetivo e, por outro lado, não poderia desenvolver nenhuma atividade que não fosse a gestão previdenciária.

Nesse sentido, o antigo Instituto de Previdência do Estado de São Paulo tornou-se o Instituto de Pagamentos Especiais do Estado de São Paulo – IPESP, conforme determinação do artigo 9º, da Lei Estadual nº 14.016/2010²², para gerir as Carteira dos Advogados do Estado de São Paulo e a Carteira dos Serventuários de Cartórios Extrajudiciais do Estado de São Paulo, que entraram em liquidação, bem como para gerir os antigos financiamentos imobiliários feitos pela Carteira Predial. A Caixa Beneficente da Polícia Militar – CBPM, por sua vez, ficou com a missão exclusiva de cuidar da assistência médica e odontológica dos dependentes de militares, deixando de realizar qualquer atividade de caráter previdenciário.

A São Paulo Previdência, portanto, assumiu o pagamento das pensões que, anteriormente, era dividido entre as duas autarquias referidas e, além disso, assumiu a concessão, manutenção e pagamento de aposentadoria dos entes da Administração Direta, autárquica e fundacional. Esse é o teor do artigo 3º, da Lei Complementar Estadual nº 1.010/2007:

Artigo 3º – A SPPREV tem por finalidade administrar o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos titulares de cargos efetivos – RPPS e o Regime Próprio de Previdência dos Militares do Estado de São Paulo – RPPM, cabendo-lhe:

- I – a administração, o gerenciamento e a operacionalização dos regimes;
- II – a concessão, pagamento e manutenção dos benefícios assegurados pelos regimes;
- III – a arrecadação e cobrança dos recursos e contribuições necessários ao custeio dos regimes;
- IV – a gestão dos fundos e recursos arrecadados; e
- V – a manutenção permanente do cadastro individualizado dos servidores públicos ativos e inativos, dos militares do serviço ativo, dos agregados ou licenciados, da reserva remunerada ou reformado, e respectivos dependentes, e dos pensionistas.

22. Artigo 9º – O Instituto de Previdência do Estado de São Paulo – IPESP, criado nos termos do artigo 93 da Constituição Estadual de 9 de julho de 1935, organizado como entidade autárquica pelo Decreto nº 10.291, de 10 de junho de 1939, e com seu atual Regulamento aprovado pelo Decreto nº 30.550, de 3 de outubro de 1989, passa a denominar-se Instituto de Pagamentos Especiais de São Paulo – IPESP, mantidas as suas atribuições de natureza não previdenciária.

Parágrafo único – A estrutura organizacional do IPESP, estabelecida em decreto, atenderá às necessidades 15/23 da Carteira das Serventias e da Carteira dos Advogados.