



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

São Paulo, 29 de julho de 2010.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4420

**Requerente – PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE -
PSOL**

**Requeridos – GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO
DE SÃO PAULO**

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO RELATOR

Em face da propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4420, ajuizada perante essa Suprema Corte, cumpre-me, na qualidade de **GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO**, prestar a Vossa Excelência as INFORMAÇÕES requisitadas, nos termos a seguir expostos.

I – AS ALEGAÇÕES DO REQUERENTE

1. O Partido Socialismo e Liberdade - PSOL pleiteia, com fundamento no artigo 103, inciso VIII, da Constituição Federal, por via da presente ação direta, a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 14.016, de 12 de abril de 2010, do Estado de São Paulo, que declarou em regime de extinção a Carteira de Previdência das Serventias não Oficializadas da Justiça do Estado, reorganizada pela Lei estadual nº 10.393, de 16 de dezembro de 1970.



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

Sustenta o requerente que a lei local impugnada é formal e materialmente inconstitucional.

2. Três seriam as inconstitucionalidades formais perpetradas: **a)** desrespeito à competência privativa da União para legislar sobre registro público e a organização desse serviço (arts. 22, XXV, e 236, § 1º, da Constituição Federal); **b)** desrespeito à competência privativa da União para legislar sobre matéria securitária e sistema de sorteios (art. 22, VII e XX, da Constituição Federal); **c)** desrespeito à competência exclusiva da União para criar espécie tributária denominada contribuição (art. 149 da Constituição Federal).

3. Alega que as inconstitucionalidades materiais são de duas ordens: **a)** desrespeito ao direito à seguridade social e à previdência social (art. 194, parágrafo único, I e 201, I, da Constituição Federal); **b)** afronta ao direito adquirido dos já aposentados (art. 5º, XXXVI, c.c. os arts. 40, § 8º e 201, § 4º, da Constituição Federal).

4. Processada a presente ação direta, pleiteia o autor o deferimento da cautelar, *inaudita altera pars* e *ad referendum* do Plenário, para suspender a aplicação da Lei nº 14.016, de 12 de abril de 2.010, do Estado de São Paulo, bem como a adoção do procedimento estabelecido no art. 12 da Lei nº 9.868/99, requerendo, ao final, a declaração da inconstitucionalidade do diploma legal questionado.

5. Por decisão do Senhor Ministro Relator, o pedido será processado com observância do disposto no artigo 12 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999.

As razões apresentadas pelo requerente ressentem-se de inconsistência, como adiante se evidenciará.



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

II. OS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO NA CONSTITUIÇÃO

1. Em seu *“Comentário Contextual à Constituição”*, o Prof. José Afonso da Silva ensina que *“A serventia é uma estrutura orgânica a serviço de seu titular particular, desde a Lei de 11.10.1827, tanto como qualquer empreendimento individual que mantém estrutura administrativa necessária ao exercício da atividade do empreendedor. Por isso, não é ela que contrata, não é ela que recebe e paga, não é ela que emprega pessoal, mas o seu titular; é este que aufera as rendas da atividade, e também responde por suas dívidas e sofre os eventuais prejuízos; ele é que declara e paga imposto de renda, na qualidade de rendimento de trabalhador autônomo; etc. O Poder Público é inteiramente alheio a tudo isso.”*¹

Por essa razão, prossegue, *“Mesmo no regime constitucional anterior, vozes da mais alta qualificação jurídica já definiam a posição jurídica dos titulares de serventias não-oficializadas como profissionais autônomos, ou seja, profissionais sem vínculo empregatício com a Administração Pública, remunerados diretamente pelos clientes que livremente os procuram. Hely Lopes Meirelles, por exemplo, sempre incluiu os serventuários de ofícios ou cartórios não-estatizados entre os agentes delegados, ou seja, agentes particulares que recebem a incumbência da execução de determinada atividade, obra ou serviço público e o realizam em nome próprio, por sua conta e risco, embora sob a fiscalização do delegante.*

¹ *“Comentário Contextual à Constituição”*, 2ª edição, São Paulo, Malheiros, 2006, pp. 874/875.



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

'Esses agentes [conclui] não são servidores públicos, nem honoríficos, nem representantes do Estado; todavia, constituem uma categoria de colaboradores do Poder Público'."²

2. Relata o **Prof. José Afonso da Silva** que a Constituição Federal de 1969 apontava para a oficialização geral das serventias, mediante a remuneração de seus servidores exclusivamente pelos cofres públicos (art. 206)³. A efetivação dessa medida dependia da edição de lei complementar e outras providências que jamais foram adotadas. Essa omissão resultou na inaplicabilidade daquele dispositivo.

3. **"Oficializar serventias"**, explica o mestre **José Afonso da Silva**, *"significa transformá-las em repartições públicas – o que, ao revés, demonstra que elas, enquanto não-oficializadas, são organismos privados, tanto que o imóvel que ocupam não tem vínculo com a Administração Pública, ou é de propriedade de seu titular ou por ele alugado, sob sua estrita responsabilidade; os servidores que nelas trabalham*

² Idem, p. 875.

³ Com efeito, o art. 206 e parágrafos, incluídos pela Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977, assim dispunham:

Art. 206 - Ficam oficializadas as serventias do foro judicial e extrajudicial, mediante remuneração de seus servidores exclusivamente pelos cofres públicos, ressalvada a situação dos atuais titulares, vitalícios ou nomeados em caráter efetivo.

§ 1º - Lei complementar, de iniciativa do Presidente da República, disporá sobre normas gerais a serem observadas pelos Estados e pelo Distrito Federal na oficialização dessas serventias.

§ 2º - Fica vedada, até a entrada em vigor da lei complementar a que alude o parágrafo anterior, qualquer nomeação em caráter efetivo para as serventias não remuneradas pelos cofres públicos.

§ 3º - Enquanto não fixados pelos Estados e pelo Distrito Federal os vencimentos dos funcionários das mencionadas serventias, continuarão eles a perceber as custas e emolumentos estabelecidos nos respectivos regimentos.

A Emenda Constitucional nº 16, de 27 de novembro de 1980, deu ao § 1º do art. 206 a seguinte redação:

§ 1º - Lei complementar, de iniciativa do Presidente da República, disporá sobre normas gerais a serem observadas pelos Estados, Distrito Federal e Territórios na oficialização dessas serventias.



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

não são contratados pela Administração Pública, mas pelos titulares das serventias, com salários pagos por eles, tanto que uma das conseqüências da oficialização das serventias, prevista no art. 206 da CF de 1969 consistia em determinar que seus empregados passassem a receber remuneração dos cofres públicos. Enfim, tudo isso demonstra que serventias não-oficializadas são organizações particulares.”⁴

4. Em 1982, ao dar nova redação ao *caput* do art. 206⁵ e incluir os artigos 207⁶ e 208⁷ na Constituição de 1969, a Emenda Constitucional nº 22 abandonou de vez a idéia de oficializar as serventias extrajudiciais.

5. A Constituição Federal de 1988, por seu turno, estabeleceu que os serviços notariais e de registro serão exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público (art. 236⁸, *caput*) a

⁴ Ob.cit., p. 874.

⁵ *Art. 206 - Ficam oficializadas as serventias do foro judicial mediante remuneração de seus servidores exclusivamente pelos cofres públicos, ressalvada a situação dos atuais titulares, vitalícios ou nomeados em caráter efetivo ou que tenham sido revertidos a titulares. (EC nº 22/1982).*

⁶ *Art. 207 - As serventias extrajudiciais, respeitada a ressalva prevista no artigo anterior, serão providas na forma da legislação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, observado o critério da nomeação segundo a ordem de classificação obtida em concurso público de provas e títulos. (EC nº 22/1982).*

⁷ *Art. 208 - Fica assegurada aos substitutos das serventias extrajudiciais e do foro judicial, na vacância, a efetivação, no cargo de titular, desde que, investidos na forma da lei, contem ou venham a contar cinco anos de exercício, nessa condição e na mesma serventia, até 31 de dezembro de 1983. (EC nº 22/1982).*

⁸ *Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.*

§ 1º - Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

§ 2º - Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

§ 3º - O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

quem tenha sido para tanto habilitado em concurso público de provas e títulos (§ 3º).

Não se questiona que as serventias de notas e de registro público desempenham uma função pública, ou, na terminologia empregada pela Constituição, um serviço, mais precisamente, “serviço de registro”. Não é por isso, entretanto, que os notários e os registradores podem ser considerados servidores públicos. Não ocupam cargos públicos criados por lei, nem são remunerados pelo Tesouro Público, nem recebem recursos à sua conta. Percebem emolumentos dos clientes, como preços dos serviços que lhes prestam, tanto quanto os concessionários e permissionários recebem preços ou tarifas pelos serviços que prestam aos usuários. São, em suma, particulares que, atuando em nome próprio e por sua conta e risco, desempenham uma função pública por delegação da Administração Pública.

III. DA CARTEIRA DE PREVIDÊNCIA DAS SERVENTIAS NÃO OFICIALIZADAS DA JUSTIÇA DO ESTADO

1. A Carteira de Previdência das Serventias Não Oficializadas da Justiça do Estado, reorganizada pela Lei estadual nº 10.393, de 16 de dezembro de 1970, tinha a finalidade de prover aposentadoria aos serventuários, escreventes e auxiliares das serventias não oficializadas do Estado, tanto dos cartórios como dos escritórios de Justiça, assim como pensão a seus dependentes (art. 2º⁹). Esses profissionais eram considerados segurados obrigatórios da Carteira (art. 4º)¹⁰.

⁹ *Artigo 2.º - São finalidades da Carteira:*
I - proporcionar aposentadoria aos seus segurados;
II - conceder pensão aos dependentes dos segurados.

¹⁰ *Artigo 4.º - São segurados obrigatórios da Carteira, estejam na atividade ou aposentados os serventuários, escreventes e auxiliares das serventias não oficializadas do Estado, tanto dos cartórios como dos escritórios de Justiça.*



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

2. Referida lei estabelecia que a Carteira era **financeiramente autônoma** e dotada de **patrimônio próprio** (art. 1º¹¹). Ela contava com as seguintes fontes de recursos: a) contribuição mensal do segurado, em atividade ou não; b) contribuição patronal a cargo de titulares das serventias; c) parcela dos emolumentos arrecadados diretamente pelo serventuário; d) subvenção voluntária do Estado prevista no orçamento anual; e) doações e legados recebidos; f) rendimentos patrimoniais e financeiros da Carteira (art. 43¹²).

3. Ao Instituto de Previdência do Estado de São Paulo - IPESP incumbia a administração e a representação judicial e extrajudicial da Carteira das Serventias Não Oficializadas (art. 62, *caput*) e pelos atos praticados pelo IPESP, na condição de gestor da Carteira, respondia exclusivamente o patrimônio desta (parágrafo único do art. 62)¹³.

4. Os benefícios pagos pela Carteira estavam sujeitos a regras próprias de concessão e cálculo, previstas na referida Lei estadual nº 10.393/70, com a redação dada pela Lei estadual nº 2.240, de 20

¹¹ **Artigo 1.º** - A Carteira de Previdência das Serventias não Oficializadas da Justiça do Estado, sob a administração do Instituto de Previdência do Estado de São Paulo, é financeiramente autônoma, com patrimônio próprio, passando a reger-se por esta lei.

¹² **Artigo 43** - A receita da Carteira é constituída:
I - de contribuição mensal do segurado, em atividade ou não;
II - de contribuição a cargo dos titulares das serventias de Justiça;
III - da contribuição à Carteira de Previdência das Serventias não Oficializadas da Justiça do Estado a que se refere o artigo 49;
IV - de subvenção do Estado, não inferior à previsão orçamentária do exercício anterior, relativa à contribuição mencionada no inciso III;
V - de doações e legados recebidos;
VI - de rendimentos patrimoniais e financeiros da Carteira.

¹³ **Artigo 62** - A Carteira de Previdência das Serventias não Oficializadas da Justiça do Estado é administrada e representada, judicial e extrajudicialmente, pelo Instituto de Previdência do Estado de São Paulo.
Parágrafo único - Pelos atos que o instituto de Previdência praticar de acordo com esta lei, responderá exclusivamente o Patrimônio da Carteira.



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

de dezembro de 1979. O salário mínimo foi adotado como parâmetro para cálculo e indexador dos benefícios concedidos (arts. 12 e 13)¹⁴.

5. Além disso, a lei previa a possibilidade de acumulação dos benefícios de aposentadoria e pensão, entre si e com quaisquer outros (art. 15, *caput*). Vedava apenas a dupla aposentadoria, mediante contagem do mesmo tempo de serviço, como segurado da Carteira e como funcionário público estadual, hipótese em que o interessado deveria optar por uma delas, de forma irretratável (parágrafo único do art. 15)¹⁵.

6. O texto estadual em comento foi editado em 1970, sob a égide da Constituição Federal de 1967, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.

IV. OS REGIMES PREVIDENCIÁRIOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

1. A partir da ordem constitucional instituída em 1988, a previdência passou a ser um sistema integrado, composto por três regimes: o

¹⁴ *Artigo 12 - Sempre que se alterar o salário mínimo regional, serão reajustados, na mesma proporção, os benefícios concedidos por esta lei. (Redação dada pela Lei nº 2.240, de 20 de dezembro de 1979.)*

Parágrafo único - A vigência do reajuste a que se refere o "caput" coincidirá com a da alteração do salário mínimo. (Redação dada pela Lei nº 2.240, de 20 de dezembro de 1979.)

Artigo 13 - Os benefícios serão calculados em salário-mínimo, para que possam ser reajustados automaticamente, na forma do que dispõe o artigo anterior.

Parágrafo único - O cálculo será feito até centésimos de salário-mínimo, arredondando-se para mais a fração igual ou superior a cinco milésimos e desprezando-se o inferior.

¹⁵ *Artigo 15 - Os benefícios de aposentadoria e pensão decorrentes desta lei podem ser acumulados entre si e com quaisquer outros.*

Parágrafo único - É vedada a dupla aposentadoria, mediante contagem do mesmo tempo de serviço, como segurado desta Carteira e como funcionário público estadual, devendo o interessado optar, irretratavelmente, por uma delas, se preencher os requisitos para a concessão de ambas.



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

Regime Geral de Previdência Social – **RGPS**, os Regimes Próprios de Previdência Social – **RPPS** e o Regime de Previdência Complementar¹⁶. Os dois primeiros são públicos e de natureza obrigatória. O último, de caráter complementar, é privado e facultativo.

2. O Regime Geral de Previdência Social – **RGPS** é administrado pela União e os Regimes Próprios de Previdência Social – **RPPS**, por cada um dos entes federados. O Regime de Previdência Complementar é operado por entidades abertas e por entidades fechadas de previdência complementar. Aos segurados do **RGPS** e dos **RPPS** é facultado filiar-se ao Regime de Previdência Complementar, observadas as regras aplicáveis a esse regime.

3. O art. 40 da Constituição Federal, na redação original, estabelecia regras para a concessão de aposentadoria “ao servidor”. Por sua vez, o parágrafo único do art. 149 previa a possibilidade de os Estados, Distrito Federal e Municípios instituírem contribuição sobre a remuneração de seus servidores para o custeio do respectivo **RPPS**. A referência aos servidores, nos dois dispositivos constitucionais, era feita de forma genérica.

V – A LEI FEDERAL Nº 8.935/94 - LEI DOS CARTÓRIOS

1. A fim de regulamentar o disposto no art. 236 da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu que “*os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público*”, foi promulgada a Lei federal nº 8.935, de 21 de novembro de 1994.

A chamada Lei dos Cartórios estabeleceu:
a) a proibição de novas admissões de escreventes e auxiliares pelo regime estatutário (art. 48, § 2º, última parte); b) a contratação de novos escreventes

¹⁶ Artigo 40, 201 e 202 da Constituição Federal de 1988.



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

e auxiliares pelos titulares das serventias como empregados, com remuneração livremente ajustada e sob o regime da legislação do trabalho (art. 20); **c**) a vinculação dos notários, oficiais de registro, escreventes e auxiliares à previdência social, de âmbito federal, assegurando-lhes os direitos e vantagens previdenciários adquiridos até a data da publicação da lei (art. 40); **d**) a faculdade de os escreventes e auxiliares em atividade optarem pela transformação de seu regime jurídico, de estatutário para trabalhista (art. 48, *caput*), mantendo o regime estatutário para aqueles que não fizeram a opção (art. 48, § 2º); **e**) o direito dos serventuários em atividade (notários, oficiais de registro, escreventes e auxiliares) de perceberem proventos de acordo com a legislação de regência anterior, desde que mantenham as contribuições nela estipuladas até a data do deferimento do pedido ou de sua concessão (art. 51).

2. Confira-se:

Art. 20. Os notários e os oficiais de registro poderão, para o desempenho de suas funções, contratar escreventes, dentre eles escolhendo os substitutos, e auxiliares como empregados, com remuneração livremente ajustada e sob o regime da legislação do trabalho.

Art. 40. Os notários, oficiais de registro, escreventes e auxiliares são vinculados à previdência social, de âmbito federal, e têm assegurada a contagem recíproca de tempo de serviço em sistemas diversos.

Parágrafo único. Ficam assegurados, aos notários, oficiais de registro, escreventes e auxiliares os direitos e vantagens previdenciários adquiridos até a data da publicação desta lei.



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 48. Os notários e os oficiais de registro poderão contratar, segundo a legislação trabalhista, seus atuais escreventes e auxiliares de investidura estatutária ou em regime especial desde que estes aceitem a transformação de seu regime jurídico, em opção expressa, no prazo improrrogável de trinta dias, contados da publicação desta lei.

§ 2º Não ocorrendo opção, os escreventes e auxiliares de investidura estatutária ou em regime especial continuarão regidos pelas normas aplicáveis aos funcionários públicos ou pelas editadas pelo Tribunal de Justiça respectivo, vedadas novas admissões por qualquer desses regimes, a partir da publicação desta lei.

Art. 51. Aos atuais notários e oficiais de registro, quando da aposentadoria, fica assegurado o direito de percepção de proventos de acordo com a legislação que anteriormente os regia, desde que tenham mantido as contribuições nela estipuladas até a data do deferimento do pedido ou de sua concessão.

§ 1º O disposto neste artigo aplica-se aos escreventes e auxiliares de investidura estatutária ou em regime especial que vierem a ser contratados em virtude da opção de que trata o art. 48.

§ 2º Os proventos de que trata este artigo serão os fixados pela legislação previdenciária aludida no caput.

§ 3º O disposto neste artigo aplica-se também às pensões deixadas, por morte, pelos notários, oficiais de registro, escreventes e auxiliares.

3. Ressalte-se que o regime de trabalho dos serventuários dos cartórios extrajudiciais no Estado de São Paulo era contratual, e não



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

estatutário. Os serventuários não contribuíam para o custeio do regime de previdência dos servidores públicos do Estado de São Paulo, mas para uma carteira de previdência própria, a Carteira das Serventias Não Oficializadas, que era **financeiramente autônoma e com patrimônio próprio.**

VI - EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20/98 E O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

1. Ocorre que o art. 40, *caput*, da Constituição Federal, com a redação que lhe deram as Emendas Constitucionais nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e nº 41, de 19 de dezembro de 2003, passou a exigir a instituição de regime único de previdência para os servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Eis a sua redação:

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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003).

2. Além disso, o citado dispositivo constitucional, em seu § 20, **proibiu a existência de mais de uma unidade gestora.** É a sua redação:



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

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

3. Em cumprimento ao disposto pela Constituição, foi promulgada a Lei federal nº 9.717, de 27 de novembro de 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.

De acordo com essa lei, o Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos – **RPPS** será financiado pelos recursos provenientes das pessoas jurídicas de direito público e pelas contribuições do pessoal civil e militar, ativo ou inativo e dos pensionistas. Tais recursos somente poderão ser utilizados para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes (art. 1º, III).

4. Além disso, a lei estabeleceu que os **RPPS** se destinam à **cobertura exclusiva a servidores públicos titulares de cargos efetivos e a militares**, e a seus respectivos dependentes, de cada ente estatal, vedado o pagamento de benefícios, mediante convênios ou consórcios entre Estados, entre Estados e Municípios e entre Municípios (art. 1º, V).

Para dar cumprimento ao disposto na lei federal nº 9.717/98 e na Constituição, o Estado de São Paulo



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

promulgou a Lei Complementar Estadual nº 1.010, de 1º de junho de 2007, que dispõe sobre a criação da **SÃO PAULO PREVIDÊNCIA - SPPREV**, entidade gestora do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos - **RPPS** e do Regime Próprio de Previdência dos Militares do Estado de São Paulo - **RPPM**.

5. Ainda por força da mencionada Lei Federal e da própria Constituição Federal, a autarquia deve ter por atribuição, única e exclusivamente, a **gerência dos Regimes de Previdência dos Servidores Cíveis e Militares**, ativos e inativos, do Estado - RPPS e RPPM, não podendo exercer atividades estranhas às suas atribuições institucionais, como eram aquelas exercidas pelo Instituto de Previdência do Estado de São Paulo - IPESP: administrar carteiras previdenciárias de grupos profissionais diferenciados e operar carteira predial e carteiras de financiamentos complementares.

6. Como os Regimes Próprios de Previdência Social - **RPPS**, desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 20/98, amparam exclusivamente os servidores titulares de cargos efetivos, a consequência é que todos os demais trabalhadores - os da iniciativa privada, os servidores de entes federativos que não criarem regimes próprios, os empregados públicos e os servidores públicos não titulares de cargos efetivos - são considerados segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social - **RGPS**.

7. Obviamente, os segurados da Carteira das Serventias Não Oficializadas - notários e oficiais de registro, bem seus prepostos, ou seja, os escreventes e auxiliares por aqueles contratados -, por não serem servidores públicos, muito menos titulares de cargos efetivos, não poderiam ser incluídos do Regime Próprio de Previdência Social do Estado - **RPPS**, administrado pela **SPPREV**.



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

8. Registro, a propósito, que esse Colendo Supremo Tribunal Federal, reconheceu, na ADI 2791-3-PR, a inconstitucionalidade material da lei do Estado do Paraná, na parte em que assegurava aos serventuários da Justiça aposentadoria em regime idêntico ao dos servidores públicos (art. 40, *caput*, da Constituição Federal), como se pode conferir:

“O entendimento predominante nesta Corte é o de que o Estado Membro não pode conceder aos serventuários da Justiça aposentadoria de servidor público, pois para esse efeito não o são. Nesse sentido a ADI 575, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 25/06/99:

“Tabeliães e oficiais de registros públicos: aposentadoria: inconstitucionalidade da norma da Constituição local que – além de conceder-lhes aposentadoria de servidor público – que para esse efeito, não são – vincula os respectivos proventos às alterações dos vencimentos da magistratura: procedente (ADI 139, RTJ 138/14).”

9. Esclareça-se que a Lei federal nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, que dispõe sobre a organização e o funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS dos servidores públicos, atribuiu, no seu artigo 9º, competência à União, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social, para orientar, supervisionar, estabelecer os parâmetros e diretrizes gerais aplicáveis aos RPPS dos demais entes da federação.

E, no exercício dessa atribuição, o Ministério da Previdência e Assistência Social emitiu, em janeiro de 2009, o



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER/CONJUR/MPS/Nº 31/2009, em que analisou a situação dos notários, oficiais de registro, escreventes e auxiliares, em face da legislação previdenciária.

10. Posteriormente, respondendo ao questionamento feito pela Superintendência do Instituto de Previdência do Estado de São Paulo – IPESP especificamente sobre a “*possibilidade de subsistência da Carteira de Previdência das Serventias não Oficializadas da Justiça do Estado de São Paulo no IPESP*”, emitiu, em maio de 2009, o PARECER Nº 082/2009/CGNAL/DRPSP/SPS/MPS, em que deixou assentado o entendimento de que o **art. 51 da Lei federal nº 8.935/94 não foi recepcionado pela Emenda Constitucional nº 20/98** e, portanto, desde a data da promulgação desta, em 16 de dezembro de 1998, esses profissionais, ainda que regidos por estatutos (art. 48, § 2º) – o que não é o caso, no Estado de São Paulo – , passaram a se vincular previdenciariamente ao **RGPS**, ressalvado apenas o direito adquirido. Confira-se:

“26. Dessa forma, o art. 51 da Lei nº 8.935/94 tornou-se incompatível com o novo texto constitucional, tendo em vista o fato de que os notários e oficiais de registro, bem como os escreventes e auxiliares por eles contratados, não remunerados pelos cofres públicos, não são titulares de cargo efetivo. Mesmo admitindo que são a eles aplicadas as normas relativas aos servidores em geral, por exercerem uma função de natureza pública, a restrição inserida no art. 40 pela Emenda nº 20 impediu a continuidade de concessão de aposentadoria e pensão de acordo com esse dispositivo e, em consequência, qualquer hipótese de garantia de benefícios previdenciários pelo Estado Membro. Por esse motivo, constata-se que o art. 51 não foi recepcionado pela Emenda nº 20, devendo ser aplicada a esses segurados a regra geral contida no art. 40 da mesma Lei, estando, todos, desde 16/12/1998, vinculados previdenciariamente ao RGPS, inclusive os que continuassem regidos por legislação estatutária, semelhante ou diversa da aplicável aos demais servidores



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

(art. 48, § 2º, da Lei), excetuando-se apenas os que tivessem reunido todos os requisitos a se aposentar até aquela data.”

11. Sobre o questionamento específico - a “possibilidade de subsistência da Carteira de Previdência das Serventias não Oficializadas da Justiça do Estado de São Paulo no IPESP” -, o Ministério da Previdência e Assistência Social apresentou as seguintes conclusões:

“a) Segundo o art. 40 e 149, § 1º, da Constituição Federal de 1988, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios somente detém competência para organizar e manter regime de previdência social para seus próprios servidores, dos quais possui prerrogativa de arrecadar contribuições previdenciárias para o custeio dos benefícios correspondentes;

b) Desde a edição da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, está limitado o amparo, em regime próprio, aos servidores titulares de cargo efetivo, ainda que sejam mantidos fundos ou carteiras distintos, carecendo aos entes federados competência para instituir e arrecadar contribuições dos demais servidores, bem como conceder-lhes benefícios previdenciários, ressalvados os casos de implementação de direitos para gozo dos benefícios até aquela Emenda;

c) a limitação ao amparo, em regimes próprios, a servidores efetivos consta também do art. 1º, V da Lei nº 9.717/98, não se observando nos dispositivos dessa Lei e de suas normas regulamentares, norma contrária à manutenção do IPESP para administrar a Carteira de Previdência das Serventias Não Oficializadas da Justiça do Estado de São Paulo até o pagamento do último benefício devido, visto se tratar de matéria de cunho administrativo incluído no âmbito da competência do ente federado, observado o disposto no art. 10, § 2º da Portaria MPS nº 402, de 2008;



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

- d) na estruturação da Carteira em extinção devem ser observadas as regras antes mencionadas, ou seja, o amparo limitado aos segurados em gozo de benefício e àqueles que cumpriram, até a data da promulgação da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, todos os requisitos ao exercício do direito ao benefício;*
- e) O art. 51 da Lei nº 8.935, de 1994, é incompatível com o art. 40 da Constituição Federal desde a alteração efetuada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998 e, por não serem servidores titulares de cargo efetivo, desde dezembro de 1998, todos os notários, oficiais de registro, escreventes e auxiliares das serventias não oficializadas são segurados obrigatórios do RGPS, mesmo que não tenham feito opção pelo regime da CLT, mantendo-se regidos por estatutos do Estado;*
- f) Não há possibilidade, frente à ordem constitucional vigente, de que os Estados, Distrito Federal e Municípios mantenham servidores não titulares de cargo efetivo em regimes previdenciários próprios, ainda que mediante fundos contábeis e custeio distinto, frente à incompetência desses entes para instituir contribuição social e criar uma quarta espécie de regime previdenciário sem amparo na Constituição; e*
- g) pode-se estudar a possibilidade/interesse de se organizar regime de previdência complementar, para os segurados da Carteira das Serventias Não Oficializadas, de acordo com a legislação que rege a matéria, de competência da Secretaria de Previdência Complementar deste Ministério."*

12. A solução preconizada pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, de extinguir a Carteira de Serventias, ressaltando apenas aqueles participantes que até a data da promulgação da EC 20/98 (15 de dezembro de 1998) haviam cumprido todos os requisitos para o recebimento do benefício, levaria à exclusão imediata de cerca **6.230** dos **10.030** participantes da Carteira das Serventias Não Oficializadas, os



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

quais passariam a se filiar ao Regime Geral da Previdência Social – RGPS. Para evitar essa situação e assegurar os direitos dos atuais beneficiários, o Executivo paulista, com a aprovação do Legislativo, optou por proceder à extinção da Carteira das Serventias Não Oficializadas de forma gradual.

VII – DA CONSTITUCIONALIDADE DA LEI ESTADUAL Nº 14.016/10

1. A Lei Estadual nº 14.016, de 12 de abril de 2010, que declarou em extinção a Carteira de Previdência das Serventias não Oficializadas da Justiça do Estado, foi promulgada para atender às exigências estabelecidas na Constituição Federal pelas Emendas Constitucionais nº 20/98, 41/03 e 47/05, bem como nas Leis Complementares federais nº 108¹⁷ e nº 109¹⁸, ambas de 29 de maio de 2001, e nas Leis federais nº 9.717, de 27 de novembro de 1998¹⁹, e nº 10.887, de 18 de junho de 2004²⁰, que estabelecem os parâmetros e as diretrizes gerais da previdência nos entes da Federação.

2. Conforme já demonstrado, as carteiras autônomas administradas pelo Instituto de Previdência do Estado de São Paulo – IPESP não integram e nem se vinculam a qualquer dos regimes previdenciários previstos pela ordem jurídica vigente, pelo que deveriam ser extintas.

¹⁷ Dispõe sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar, e dá outras providências.

¹⁸ Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências.

¹⁹ Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências.

²⁰ Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nºs 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências.



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

3. Ante a evidente necessidade de adequação e regularização da Carteira das Serventias Não Oficializadas, bem como em razão da ausência de competência do IPESP ou do Estado para adaptá-la às exigências legais que disciplinam a Previdência Complementar (art. 31, I, da Lei Complementar federal nº 109/01²¹), visto que os serventuários não integram o quadro de servidores do Estado, não restou outra alternativa senão disciplinar a sua extinção, de forma gradual e a garantir a realização do seu ativo e o pagamento do passivo, o que não fere a direito adquirido ou a ato jurídico perfeito.

VIII. DA AUSÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADES FORMAIS

1. Sustenta o Autor, contudo, a inconstitucionalidade formal da Lei estadual nº 14.016/10, porque, no seu entender, ao declarar em regime de extinção a Carteira das Serventias Não Oficializadas e dispor a respeito, o Estado teria usurpado a competência privativa da União para legislar sobre (a) registro público e a organização desse serviço (art. 22, XXV, e art. 236, § 1º, da Constituição Federal) e (b) matéria securitícias e sistema de sorteios (art. 22, VII e XX, da Constituição Federal); bem como usurpado a competência exclusiva da União para (c) criar espécie tributária denominada contribuição (art. 149 da Constituição Federal).

Sem razão, porém.

²¹ Art. 31. As entidades fechadas são aquelas acessíveis, na forma regulamentada pelo órgão regulador e fiscalizador, exclusivamente:
I - aos empregados de uma empresa ou grupo de empresas e aos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, antes denominados patrocinadores; e
II - aos associados ou membros de pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial, denominadas instituidores.



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

VIII.a. - Art. 22, XXV²², e art. 236, § 1^o²³, da Constituição Federal

2. Alega o autor que a Lei federal nº 8.935/94, em seu art. 51, assegurou aos notários e oficiais de registro, assim como aos seus prepostos - escreventes e auxiliares- , quando da aposentadoria, “*o direito de percepção de proventos de acordo com a legislação que anteriormente os regia, desde que tenham mantido as contribuições nela estipuladas até a data do deferimento do pedido ou de sua concessão*”, motivo pelo qual, ao extinguir a Carteira das Serventias Não Oficializadas, a Lei estadual nº 14.016/10 teria contrariado a Lei Federal nº 8.935/94 e, por consequência, violado a competência privativa da União para legislar sobre registro público e a organização desse serviço e ofendido, mais especificamente, a regra atinente à previdência desses profissionais.

3. A alegação não procede, pois o art. 51 da Lei federal nº 8.935/94 não foi recepcionado pela Emenda Constitucional nº 20/98.

Como exposto anteriormente, desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 20/98, os entes da Federação só podem manter o Regime Próprio de Previdência Social – **RPPS** para os seus servidores titulares de cargo efetivo. Como os segurados da Carteira das Serventias Não Oficializadas não integram o quadro de servidores do Estado, não têm cargo, nem mesmo são remunerados pelo Estado, não podem ser amparados pelo **RPPS**. Pelos mesmos motivos, tampouco poderia o Estado

²² **Art. 22.** *Compete privativamente à União legislar sobre: (...)*
XXV - registros públicos;

²³ **Art. 236.** *Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.*
§ 1º - Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

promover as adaptações para transformá-la em uma entidade fechada de previdência complementar, de forma que outra solução não havia senão declará-la em regime de extinção, com o que preservará os direitos adquiridos e não desampará aqueles que ainda não preencheram os requisitos necessários para fruir dos benefícios da Carteira.

VIII.b. - Art. 22, VII e XX²⁴, da Constituição Federal

4. Alega o autor, ainda, que a lei paulista, ao impor, em seu art. 4^{o25}, o regime financeiro de capitalização à Carteira das Serventias, acabou por desrespeitar a repartição das competências legislativas estabelecidas na Constituição, porquanto somente à União compete legislar sobre política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores (art. 22, VII), assim como sobre sistemas de consórcios e sorteios (art. 22, XX).

5. Toda argumentação traçada pelo Autor nas fls. 12/14 da inicial está calcada na capitalização regulada pelo Decreto-lei nº 261/67 e sujeita à regulamentação e à fiscalização de duas autarquias federais, respectivamente, o Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP). Por isso, o Autor invoca a aplicação da Súmula Vinculante nº 2 do STF, segundo o qual “*É inconstitucional a lei ou ato normativo estadual ou distrital que disponha sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias*”. Ele afirma que, de acordo com a regulamentação emanada do CNSP (Resolução

²⁴ **Art. 22.** Compete privativamente à União legislar sobre:
VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;
XX - sistemas de consórcios e sorteios;

²⁵ **Artigo 4º** - A Carteira das Serventias adotará o regime financeiro de capitalização e será administrada pela entidade de que trata o artigo 10 desta lei, na qualidade de seu liquidante, sendo vedado o resgate antecipado de quaisquer valores de contribuições, salvo na forma dos benefícios previstos nesta lei.



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

nº 15/91), a autorização para operar o sistema de capitalização não poderá ser concedida à “*sociedade de capitalização controlada, direta ou indiretamente, por pessoa jurídica de Direito Público*”, de modo que “*o IPESP não está e nunca estaria autorizado a operar sistema de capitalização*”.

Parece evidente que o Autor simplesmente confundiu o sistema empregado na gestão da Carteira das Serventias (em extinção), que é o **regime financeiro de capitalização**, com **título de capitalização**.

6. Consulta feita na página da Superintendência de Seguros Privados - **SUSEP**, - autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda e responsável pelo controle e fiscalização dos mercados de seguro, **previdência privada aberta, capitalização** e resseguro -, na *internet*, permite esclarecer esse equívoco.

6.1. Sobre título de capitalização, a SUSEP dá a seguinte definição e informa qual é a legislação aplicável²⁶:

“É uma aplicação pela qual o Subscritor constitui um capital, segundo cláusulas e regras aprovadas e mencionadas no próprio título (Condições Gerais do Título) e que será pago em moeda corrente num prazo máximo estabelecido. O título de capitalização só pode ser comercializado pelas Sociedades de Capitalização devidamente autorizadas a funcionar. Eles são considerados, para todos os fins legais, títulos de crédito.”

“Na esfera legal, o Decreto-lei nº 261, de 28 de fevereiro de

²⁶ http://www.susep.gov.br/menuatendimento/index_capitalizacao.asp



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

1967, dispõe sobre as operações das Sociedades de Capitalização, mencionando no seu texto artigos do Decreto-lei nº 73, de 21 de novembro de 1966. Na esfera infra-legal, a Resolução CNSP nº 015, de 12/05/92, e alterações estabelecem as normas reguladoras das operações de capitalização no país e a Circular SUSEP nº 130, de 18 de maio de 2000, e alterações dispõem sobre as operações, as Condições Gerais e a Nota Técnica Atuarial dos títulos de capitalização.”

6.2. Ao informar sobre previdência privada aberta²⁷, a SUSEP esclarece:

Regime Financeiro de Capitalização: a estrutura técnica em que as contribuições são determinadas de modo a gerar receitas capazes de, capitalizadas durante o período de cobertura, produzir montantes equivalentes aos valores atuais dos benefícios a serem pagos aos beneficiários no respectivo período.

Regime Financeiro de Repartição Simples: a estrutura técnica em que as contribuições pagas por todos os participantes do Plano, em um determinado período, deverão ser suficientes para pagar os benefícios decorrentes dos eventos ocorridos nesse período.

7. Em outros termos, esses regimes podem assim ser explicados:

Regime de Repartição Simples: “*nesse regime os benefícios dos aposentados e pensionistas são pagos com os*

²⁷ http://www.susep.gov.br/menuatendimento/previdencia_aberta_consumidor.asp



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

recursos advindos das contribuições dos servidores ainda em atividade e dos respectivos entes. Opera-se, assim, uma transferência de renda da população ativa para a inativa.”²⁸ É o regime de financiamento atualmente utilizado pelo RGPS e pela maioria dos RPPS.

Regime de Capitalização: *“tem por base a constituição de reservas durante a vida ativa do indivíduo, que serão posteriormente utilizadas no pagamento dos benefícios previdenciários desse mesmo indivíduo. Os recursos aportados durante o período contributivo, em conjunto com os rendimentos por ele propiciados, constituem a fonte da qual serão sacados os valores necessários ao pagamento dos benefícios. (...) É a forma de financiamento adotada pela Previdência Complementar e que será obrigatória para os regimes de Previdência Complementar dos servidores públicos.”²⁹*

8. De forma bastante didática, o artigo **“Análise das Tendências Jurídico-político e Social da Previdência Social Brasileira”³⁰** esclarece em que consistem esses dois sistemas utilizados para gestão previdenciária:

“Faz-se grande distinção entre o sistema de capitalização e o sistema de repartição simples. Esta diferença é facilmente percebida quando se analisa os Regimes Próprios

²⁸ Dânae Dal Bianco e outros. “Previdência de Servidores Públicos”, São Paulo, Atlas, 2009, p.11.

²⁹ Idem, p. 12.

³⁰ <http://www.ipreville.sc.gov.br/analisetendencias.htm>



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

de Previdência Social e o Regime Geral de Previdência Social no Brasil.

*No Regime Geral de Previdência Social o modelo utilizado é o de **Repartição Simples**. Neste modelo as contribuições dos atuais ativos não financiam as suas próprias aposentadorias, mas sim servem para custear as aposentadorias dos atuais beneficiários do sistema. Trata-se de um pacto entre gerações em que os recursos arrecadados pela geração que hoje está trabalhando destinam-se ao pagamento dos benefícios da geração que já está na inatividade. Assim não há acumulação de recursos no interior do sistema.*

(...)

O sistema de capitalização corresponde a uma “poupança forçada”, em que cada participante do sistema contribui individualmente para o mesmo. A referida Lei nº 9.717/98 exige, em seu artigo 1º, inciso VII, que seja feito um “registro contábil individualizado das contribuições de cada servidor e dos entes estatais, conforme diretrizes gerais”. Estas contribuições são, portanto, feitas durante toda a vida do servidor. Como este montante é individualmente contabilizado, as contribuições dos inativos são vertidas para o pagamento de suas próprias aposentadorias.”

9. Em suma, ao contrário do alegado pelo Autor, a Lei nº 14.016/2010 não dispôs sobre política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores, nem sobre sistemas de consórcios e sorteios (art. 22, VII e XX) e, portanto, não invadiu competência privativa da União.

É oportuno consignar que, ao dispor que a Carteira das Serventias adotará o regime financeiro de capitalização (art. 4º



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

da Lei nº 14.016/2010), ao invés do regime financeiro de repartição simples, o legislador bandeirante não incorreu em inconstitucionalidade.

VIII.c. - Art. 149³¹ da Constituição Federal

10. Outrossim, alega o Autor que, ao adotar o regime financeiro de capitalização, o Estado de São Paulo pretende refutar a natureza previdenciária da Carteira das Serventias e, por conseguinte, das contribuições feitas pelos partícipes. Diz: mas, *“se não são contribuições previdenciárias, como quer fazer crer o Estado de São Paulo, para desincumbir-se de seu ônus previdenciário, então as contribuições arroladas no art. 45, da Lei Estadual n. 10.393/70, na nova redação atribuída pela Lei n. 14.016/10, afrontam o art. 149, da CB”*.

11. Essa alegação evidentemente deriva do equívoco anterior. Ao contrário do que entendeu o Autor, a adoção do regime financeiro de capitalização não significa negar à Carteira das Serventias a sua natureza previdenciária. É justamente o oposto. Por se tratar de uma carteira previdenciária é que se cobra contribuições previdenciárias dos partícipes, até porque na ordem constitucional vigente não admite que seja subvencionada com recursos do Erário.

12. Em suma, a Lei estadual impugnada não padece dos vícios de inconstitucionalidade formais apontados porque, ao declarar em

³¹ *Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.*



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

regime de extinção a Carteira das Serventias Não Oficializadas, não dispôs sobre matéria relativa a registro público, nem sobre a organização desse serviço, muito menos sobre matéria securitária e sistema de sorteios, não inovou nesses campos, nem dispôs contrariamente à Constituição Federal. Ao contrário, deu efetividade aos preceitos constitucionais.

IX. DA AUSÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADES MATERIAIS

Segundo o Autor, a Lei estadual nº 14.016/10 padeceria também de inconstitucionalidades materiais por **(a)** desprezeitar o direito à seguridade social e à previdência social (art. 194, parágrafo único, I e 201, I, da Constituição Federal) e por **(b)** afrontar o direito adquirido dos já aposentados (art. 5º, XXXVI, c.c. os arts. 40, § 8º e 201, § 4º, da Constituição Federal).

IX.a. - Arts. 194, parágrafo único, I³², e 201, I³³, da Constituição Federal

1. O Autor afirma que “a Lei paulista, ao extinguir a Carteira das Serventias não oficializadas, substituindo-a por uma nominada Carteira das Serventias, descaracteriza o regime previdenciário então em

³² **Art. 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.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

³³ **Art. 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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998);



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

vigência, criando um raro e inconstitucional regime financeiro de capitalização” e que esse “sistema de capitalização permite que haja, uma vez identificado um desequilíbrio atuarial, a suspensão de reajustes aos benefícios percebidos pelos já aposentados ou, pior, da concessão de benefícios aos que almejam se aposentar.”

Alega, ainda, que, em razão de a Lei nº 10.393/70, em seu art. 4º, ter considerado os serventuários, escreventes e auxiliares contribuintes obrigatórios da Carteira, ficaram eles impossibilitados de integrar o Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

Por isso, ao promover a extinção da Carteira, proibir o aporte de recursos do Estado para o pagamento de benefícios e pensões de responsabilidade da Carteira, declarar que o Estado não responde, direta ou indiretamente, pelo pagamento de benefícios já concedidos ou que venham a ser concedidos, tampouco pelos precatórios judiciais relativos à Carteira, que deverão ser pagos com os recursos desta, e, além disso, determinar a suspensão imediata da aplicação de novos reajustes aos benefícios já concedidos, bem como a concessão de novos benefícios, a Lei nº 14.016/10 teria sujeitado os dez mil beneficiários da carteira “*a verdadeiro desabrigo previdenciário*”, o que contraria o conteúdo dos arts. 194 e 201 da Constituição Federal.

2. O Estado, entretanto, não tem a opção de manter as carteiras autônomas, porquanto o modelo estabelecido na Constituição Federal não admite que os entes da Federação mantenham um regime de previdência obrigatória que não seja para os seus próprios servidores, e desde a Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, somente para os titulares de cargo efetivo.

3. Ademais, ao contrário do que alega o Autor, ao estabelecer as regras para o regime de extinção da Carteira das Serventias Não



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

Oficializadas, a Lei nº 14.016/2010 **não inovou** para excluir a responsabilidade do Estado pelo pagamento de aposentadorias e pensões, pois a Lei nº 10.393/70 já estabelecia que essa responsabilidade recai com exclusividade sobre o patrimônio da Carteira.

Com efeito, desde os idos de 1970, a Carteira era financeiramente autônoma (art. 1º da Lei nº 10.393/79) e contava com fontes próprias de receita (art. 43). Ademais, a lei previa que, sempre que, em decorrência de estudos atuariais, ficasse demonstrada a necessidade de alteração das respectivas fontes de receita da Carteira para que os benefícios pudessem ser pagos integralmente, o Chefe do Serviço Atuarial deveria representar ao Presidente do IPESP (art. 51), que, por seu turno, verificando a insuficiência de fundos de reserva da Carteira, representaria ao Secretário solicitando a alteração das fontes da receita (art. 52). Por fim, a lei dispunha que *“pelos atos que o Instituto de Previdência praticar de acordo com esta lei, responderá exclusivamente o patrimônio da Carteira”* (parágrafo único do art. 62). Infere-se, portanto, que o Estado já não era responsável pela solvabilidade da Carteira.

4. Não bastasse a previsão expressa na Lei nº 10.393/70, as sucessivas Leis orçamentárias estaduais proibiram dotações para complementação de aposentadorias e pensões da Carteira das Serventias Não Oficializadas, conforme se infere do art. 27 da Lei 13.124, de 08/07/08³⁴.

Resta evidente, pois, a natureza privada da Carteira das Serventias Não Oficializadas e dos recursos que compõem seu patrimônio, natureza esta que não sofre alteração em razão de ter sido atribuída ao IPESP, autarquia estadual, por expressa disposição de lei, a sua administração.

³⁴ **Artigo 27** - É vedada a inclusão na lei orçamentária anual, bem como em suas alterações, de quaisquer recursos do Estado para complementação de aposentadorias e pensões da **Carteira de Previdência das Serventias não Oficializadas** da Justiça do Estado de São Paulo, da Carteira de Previdência dos Economistas de São Paulo e da Carteira de Previdência dos Advogados de São Paulo (destaquei).



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

5. Convém referir, nesse passo, que interpretação diversa da Lei estadual nº 10.393, de 16/12/70, acarretaria a sua inconstitucionalidade no momento de sua edição, porquanto a Constituição Federal de 1967, na sua redação original ou na decorrente da alteração advinda de Emenda de 1969, já se referia ao regime próprio de aposentadoria apenas para o **funcionário** (art. 101³⁵), ao tratar da aposentadoria traçava requisitos mínimos muito diferentes dos previsto na Lei estadual 10.393, de 16/12/70 (art. 102³⁶) e fixava a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de previdência social (art. 8º, XVII, “c”, e parágrafo único³⁷).

6. A circunstância de o Estado ter assumido, no passado, o papel de organizador e definidor das normas que regem funcionamento da Carteira das Serventias Não Oficializadas, não altera o seu caráter privado, que decorre do fato de seus participantes e segurados **não terem nenhum vínculo funcional**

³⁵ **Art. 101** – O funcionário será aposentado:

I – por invalidez;

II – compulsoriamente, aos setenta anos de idade; ou

III – voluntariamente, após trinta e cinco anos de serviço.

Parágrafo único – No caso do item III, o prazo é de trinta anos para mulher.

³⁶ **Art. 102** – os proventos de aposentadoria serão:

I – integrais, quando o funcionário:

a) Contar com trinta e cinco anos de serviço, se do sexo masculino, ou trinta anos de serviço, se do feminino; ou

b) Se invalidar por acidente em serviço, por moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável especificada em lei;

c) II – proporcionais ao tempo de serviço, quando o funcionário contar menos de trinta e cinco anos de serviço, salvo o disposto no parágrafo único do art. 101.

§1º - Os proventos de inatividade serão revistos sempre que, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda, se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade.

§2º - Ressalvado o disposto no parágrafo anterior, em caso nenhum dos proventos da inatividade poderão exceder a remuneração recebida na atividade.

§3º - O tempo de serviço federal, estadual ou municipal será computado integralmente para os efeitos de aposentadoria e disponibilidade, na forma da lei.

³⁷ **Art. 8º** - Compete à União:

XVII – legislar sobre:

d) Normas gerais sobre o orçamento, despesa e gestão patrimonial e financeira de natureza pública; de direito financeiro; de seguro e de previdência social; de defesa e de proteção da saúde; de regime penitenciário;



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

com o Estado. Isso afasta qualquer tentativa de equiparar a Carteira das Serventias ao Regime Previdenciário Próprio dos Servidores Públicos, com o objetivo de justificar a responsabilidade do Estado por eventuais insuficiências patrimoniais.

7. Por outro lado, o patrimônio da Carteira das Serventias não se confunde com o patrimônio do IPESP, que era mero administrador daquela carteira, conforme se depreende do artigo 62 da Lei estadual nº 10.393/70³⁸. Como tal, o IPESP é responsável apenas pela arrecadação das contribuições e pagamento dos benefícios. Sua responsabilidade está relacionada com a **administração** da Carteira, exclusivamente.

8. Não é demais lembrar que as obrigações têm origem na lei ou no contrato, não havendo, no caso, nenhum contrato, nem lei nesse sentido que estabeleça a responsabilidade geral e incondicional do IPESP, ou ainda do próprio Estado, pelas obrigações da Carteira das Serventias em relação aos seus beneficiários.

9. O Estado, ademais, não poderia assumir o papel de segurador da Carteira das Serventias futuramente, nem de garante das suas obrigações para com os afiliados, porque, por determinação constitucional³⁹ e legal⁴⁰, não pode garantir as obrigações

³⁸ *Art. 62 – A Carteira de Previdência das Serventias não Oficializadas da Justiça do Estado é administrada, representada, judicial e extrajudicialmente, pelo Instituto de Previdência do Estado de São Paulo.*

³⁹ - *Art. 202, § 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.*



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

de regime previdenciário privado, sendo inimaginável, também, que os componentes dessa Carteira passem a receber seus proventos ou pensões diretamente do erário estadual, equiparando-se a funcionários públicos do Estado para fins previdenciários.

IX.b. - Art. 5º, XXXVI⁴¹, c.c. os arts. 40, § 8º⁴² e 201, § 4º⁴³, da Constituição Federal

10. Por fim, alega o Autor que a Lei nº 14.016/10 desrespeita o direito adquirido dos já aposentados ao autorizar a suspensão da aplicação de novos reajustes aos benefícios já concedidos, quando, em decorrência do cálculo atuarial anual, constatar a insuficiência de fundos para caucioná-los (art. 51, parágrafo único), porquanto a Constituição Federal, em seu art. 40, § 8º, e art. 201, § 4º, assegura o reajuste dos benefícios para preservá-los, em caráter permanente, o valor real.

11. Contudo, uma vez que a Carteira das Serventias não se identifica com o Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos – RPPS (art. 40 da Consituição Federal), nem com o Regime

⁴⁰ **Lei Complementar nº 108/01: Art. 5º** *É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, suas autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades públicas o aporte de recursos a entidades de previdência privada de caráter complementar, salvo na condição de patrocinador.*

⁴¹ **Art. 5º, XXXVI** - *a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;*

⁴² **§ 8º** *É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservá-los, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)*

⁴³ **§ 4º** *É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservá-los, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998).*



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

Geral de Previdência Social - **RGPS** (art. 201), não se lhe aplicam as regras desses regimes de previdência, como o reajuste dos benefícios.

12. Como a Carteira das Serventias sempre foi autônoma, o pagamento dos benefícios se faz no limite das contribuições e seus rendimentos. Se não houver a possibilidade de, em situação que revele desequilíbrio entre as receitas e despesas, efetuar a reestruturação atuarial na forma de cálculo dos benefícios e da proporção das contribuições, o colapso da carteira será inevitável, até porque, estando ela em extinção, como regra, não admite a inclusão de novos contribuintes.

13. Ademais, a natureza privada da Carteira das Serventias e dos recursos que compõem seu patrimônio, aliada à ausência de vínculo funcional entre os seus beneficiários e o Estado, impedem que este lhe conceda subvenção pública. A vedação de utilização de recursos financeiros do erário para solucionar os problemas atuariais da Carteira – de déficit técnico - não desatende a Constituição Federal, antes a cumpre, porquanto, como dito anteriormente, há expressa vedação de aporte de recursos a entidades de previdência privada pela Administração Pública direta e indireta, conforme a literalidade do seu art. 202, § 3º.

14. É evidente que as medidas que visam assegurar o equilíbrio atuarial e financeiro da Carteira e o cumprimento da nova ordem jurídica vigente em nada desatendem a Constituição Federal (art. 5º, XXXVI), de forma que não há incompatibilidade entre a Lei estadual nº 14.016, de 12 de abril de 2010, e a nova ordem constitucional. Nas lições da **Ministra Carmen Lúcia Antunes Rocha**:

“Se a segurança jurídica dos indivíduos, num cabedal de direitos que lhe é assegurado numa ordem constitucional, é o fundamento do princípio, é também exato que não se pode, em nome ou sob o argumento de respeito a ele, permitir que o sistema jurídico se esclerose e se torne objeto de inadequado cuidado dos fins sociais a



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

que se destina. O direito é vivo e presta-se a fazer melhor a vida das pessoas. Não se pode, portanto, embaraçar o movimento vital em nome de um passado imutável. Tenho afirmado que, se direito adquirido em matéria constitucional fosse o que as vezes se apregoa, a escravidão não teria acabado ainda hoje no Brasil. Afinal, “comprei e paguei por esse escravo” não é argumento bastante forte para fazer face ao direito à vida constitucionalmente assegurado, [...]

Promulgada uma nova Constituição, dúvida alguma deve remanescer de que contra ele não se podem opor direitos anteriormente adquiridos e fundados na ordem jurídica fundamental substituída, quando estes se tenham tornados incompatíveis, impossíveis ou insustentáveis na ordem jurídica substituída.⁴⁴

15. Registre-se, por fim, que essa Colenda Corte já fixou entendimento pela inexistência de direito adquirido a regime jurídico⁴⁵.

E os argumentos do Autor, se levados ao extremo, redundariam na perenidade da Carteira das Serventias Não Oficializadas, o que não se coaduna com a ordem constitucional vigente. Exatamente para garantir o direito adquirido e o ato jurídico perfeito é que o legislador bandeirante definiu que a dissolução da Carteira, recomendada pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, se desse gradativamente, de forma a atender até o último beneficiário.

16. Conforme preceitua a Lei estadual nº 14.016/2010, todos os pensionistas e aposentados continuam a receber seus benefícios, todos os que ainda não completaram as condições para tanto poderão continuar na Carteira, preservada sua expectativa de direito.

⁴⁴ *Princípios constitucionais dos servidores públicos*, São Paulo: Saraiva, 1999, pp. 103/105.

⁴⁵ “Não há direito adquirido contra texto constitucional, resulte ele do Poder Constituinte Originário, ou do Poder Constituinte Derivado”, STF, Pleno. RE 94.414, rel. Min. Moreira Alves, RDA, 160:144-51; STF, Pleno. Representação n. 895, rel. Min. Djaci Falcão, RTJ, 67:327 e STF, 2ª T, RE 14.360, RF, p. 423.



GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO

X – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como demonstrado, o diploma impugnado reveste-se de plena constitucionalidade, tendo por objetivo indeclinável a observância, no âmbito estadual, dos preceitos constitucionais, motivo pelo qual se impõe a improcedência da ação direta de inconstitucionalidade.

Sem mais, apresento meus protestos de consideração e elevado respeito.

ALBERTO GOLDMAN
GOVERNADOR DO ESTADO

AO
EXCELENTÍSSIMO SENHOR
MINISTRO MARCO AURÉLIO
DD. RELATOR DA ADIN Nº 4420
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
PRAÇA DOS TRÊS PODERES
BRASÍLIA – DF. – CEP 70.175-900