São Paulo, 26 de setembro de 2025.

SEI 0017685/2025-90	Memorando interno da 1ª Procuradoria à Procuradoria-Geral de Contas
Assunto:	Inconstitucionalidade de norma municipal
Tema:	Vinculação de receita de impostos fora das hipóteses de exceção constitucional
Ref.:	Prestação de contas do exercício de 2023 de Presidente Prudente (TC-004622.989.23-4); Lei Complementar 277/2023, do Município de Presidente Prudente

Excelentíssima Senhora Procuradora-Geral de Contas,

Vislumbrando a existência de norma inconstitucional no âmbito municipal, valho-me do presente para que Vossa Excelência represente ao digníssimo Procurador-Geral de Justiça para a análise da viabilidade da propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Este membro do Ministério Público de Contas durante sua regular atuação no processo TC-004622.989.23-4 (prestação de contas do exercício de 2023 de Presidente Prudente), tomou ciência de norma do Município de Presidente Prudente que prevê a vinculação de receita de impostos fora das restritas hipóteses de exceções constitucionais, eis que considerou como receita do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) local o imposto de renda retido na fonte (IRRF).

Eis o teor da norma local:

> ***Lei Complementar 277, de 09 de agosto de 2023,*** *do Município de Presidente Prudente.*
>
> *Dispõe sobre alterações na Lei Complementar nº 106, de 5 de novembro de 2001, que dispõe sobre o Sistema de Previdência Municipal de Presidente Prudente, e dá outras providências.*
>
> ***Art. 1º.*** *Fica acrescido o inciso VII ao artigo 127, da Lei Complementar nº 106, de 5 de novembro de 2001, que dispõe sobre o Sistema de Previdência Municipal de Presidente Prudente, nos seguintes termos:*
>
> *VII - a transferência pelo Município de Presidente Prudente ao Sistema de Previdência do Município de Presidente Prudente do fluxo anual total relativo à receita do Imposto de Renda Retido na Fonte advindo dos proventos de aposentadorias e benefícios de pensões por morte, pagos pela Prudenprev, pelo prazo de 35 (trinta e cinco) anos, a partir do mês de competência da publicação desta Lei.'*
>
> ***Art. 2º.*** *O artigo 128, da Lei Complementar nº 106, de 5 de novembro de 2001, passa a ter a seguinte redação:*

Art. 128. As contribuições dos participantes do Sistema de Previdência Municipal, admitidos a partir de 1° de janeiro de 2002, bem como as contribuições dos servidores que nasceram até 30 de junho de 1952 e tiveram seus benefícios de aposentadoria concedidos até 30 de novembro de 2022, não poderão ser utilizados para pagamento de aposentadorias e e pensões dos demais particvipantes;

Art. 3º. *O inciso I do artigo 129, da Lei Complementar nº 106, de 5 de novembro de 2001, passa a ter a seguinte redação:*

Art. 129.

I – Conta Previdenciária: à qual serão vertidos os valores correspondentes às reservas garantidoras dos seguintes participantes:

a) admitidos a partir de 1° de janeiro de 2002;

b) nascidos até 30 de junho de 1952 e se aposentarem até 30 de novembro de 2022.

Art. 4º. *Fica acrescido o inciso IV ao artigo 130, da Lei Complementar nº 106, de 5 de novembro de 2001, nos seguintes termos:*

Art. 130.

IV - a transferência pelo Município de Presidente Prudente ao Sistema de Previdência do Município de Presidente Prudente dos valores correspondentes ao fluxo anual total relativo à receita do Imposto de Renda Retido na Fonte advinda da retenção em proventos de aposentados e benefícios de pensões por morte limitadas às quantias descritas no Anexo Único desta Lei, repassados pela Prudenprev, pelo prazo de 35 (trinta e cinco) anos, a partir do mês de competência da publicação desta Lei.

Art. 5º. *Os valores e recursos tratados pela presente Lei Complementar, cuja discriminação consta no Anexo Único, e que serão aportados ao sistema de Previdência do Município:*

I – não poderão ter valores inferiores ao previsto;

II – deverão ser repassados integralmente, independente da efetiva arrecadação com Imposto de Renda dos aposentados e pensionistas;

III – deverão ser repassados mensalmente nas mesmas datas do repasse mensal das contribuições patronais, disposto no §3° do artigo 122 da Lei Complementar nº 106, de 5 de novembro de 2001;

IV – estarão sujeitos às disposições previstas no artigo 123, da Lei Complementar nº 106, de 5 de novembro de 2001.

Art. 6º. *Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.*

Segundo explicitado no projeto de lei da referida norma (doc. anexo), tais mudanças legislativas visaram uma revisão da segregação de massas[1] do RPPS local, com a migração de 515 aposentados do regime financeiro para o regime previdenciário, com a contrapartida de se repassar ao RPPS os valores da receita retida sobre a folha de pagamento dos aposentados e pensionistas a título de IRRF dos próximos 35 anos.

[1] A adoção do regime de segregação de massas é uma das medidas possíveis a serem adotadas visando equacionar o déficit atuarial de um RPPS – em verdade, é a medida mais extremada que se pode tomar.
Esta medida, quando adotada, separa os beneficiários do RPPS em dois grupos: (i) um grupo fechado, em extinção, com os servidores que ingressaram na administração local até uma data-limite e (ii) um grupo aberto, com os servidores que ingressaram após tal data-limite.
Os benefícios do primeiro grupo são custeados por um Fundo em Repartição (que segue um Plano Financeiro), os do segundo grupo, por um Fundo em Capitalização (que, por sua vez, segue um Plano Atuarial).
O Fundo em Repartição (também dito 'Fundo Financeiro'), de natureza contábil e caráter temporário, objetiva custear, paralelamente aos recursos orçamentários e às respectivas contribuições dos patrocinadores, dos participantes e dos beneficiários, as despesas previdenciárias relativas aos servidores participantes admitidos até a data-limite.
O Fundo Previdenciário objetiva custear na forma legal, as despesas previdenciárias relativas aos servidores participantes admitidos a partir da data-limite.

Da vedação de vinculação da receita de impostos fora das hipóteses constitucionais de exceção. Impossibilidade de vinculação do imposto de renda retido na fonte. Precedentes do TJ-SP e do STF.

Embora louvável a preocupação do legislador local de buscar receitas alternativas para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS (buscando atender o art. 40, *caput*, da CF[2]), é certo que não pode, com tal intento, descumprir outros mandamentos constitucionais, específicos sobre a destinação da receita de impostos.

Dispôs o art. 167, inc. IV, da Constituição Federal, que a receita de impostos não pode ser vinculada, salvo restritas hipóteses claramente definidas, no que se conhece como '**princípio de não afetação das receitas**'[3]:

> *CF, art. 167. São vedados:*
> *(..)*
> *IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, §8º, bem como o disposto no §4º deste artigo;* (**NR**) [redação dada pela EC 42/2003]

Do mesmo modo, assim prevê o art. 176, inc. IV, da Constituição Estadual:

> *CE/SP, art. 176. São vedados:*
> *(...)*
> *IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas as permissões previstas no artigo 167, IV, da Constituição Federal e a destinação de recursos para a pesquisa científica e tecnológica, conforme dispõe o artigo 218, §5°, da Constituição Federal;*

Como se vê, a destinação da receita de imposto retido para custeio dos RPPS não está entre as ressalvas à proibição da vinculação da receita de impostos.

Aliás, o art. 249 da Constituição Federal[4], que trata da criação de fundos previdenciários, menciona apenas *"recursos provenientes de contribuições e bens, direitos e ativos"*, sem autorizar a vinculação de receitas oriundas de impostos.

---

[2] CF, art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. ***(NR)*** *[*caput *do artigo com redação dada pela EC 103/2019]*

[3] Sobre o tema, vide http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/principios.

[4] CF, 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 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. *[artigo incluído pela EC 20/1998]*

Ademais, a Constituição Federal bem definiu que, no caso existência de déficit atuarial do RPPS, o que se admite é que a contribuição ordinária dos aposentados e dos pensionistas, além de possuir alíquotas progressivas (art. 149, §1°, da CF[5]), poderá incidir sobre o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões que supere o salário-mínimo (art. 149, §1°-A, da CF[6]). E, caso tal medida seja insuficiente, seja instituída contribuição extraordinária dos servidores públicos ativos, dos aposentados e dos pensionistas (art. 149, §2°-A, da CF)[7]. Ou seja, mesma na hipótese de déficit do RPPS, não se admite a vinculação da receita de impostos.

Nem se diga que as normas gerais ditadas pela União aos regimes próprios (em especial, a normatização decorrente da Lei 9.717/1998, conhecida como lei geral dos RPPS[8]) autorizaria tal vinculação. Primeiro, pois tal legislação geral não poderia, por óbvio, contrariar a própria Constituição. Segundo, pois a análise da Portaria MTP 1.467/2022[9], em especial seu art. 63[10],

---

[5] CF, art. 149, §1º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por meio de lei, contribuições para custeio de regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas, que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões. ***(NR)*** *[parágrafo com redação dada pela EC 103/2019]*

[6] CF, art. 149, §1º-A. Quando houver deficit atuarial, a contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas poderá incidir sobre o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões que supere o salário-mínimo. *[parágrafo incluído pela EC 103/2019]*

[7] CF, art. 149, §2º-A. Demonstrada a insuficiência da medida prevista no § 1º-A para equacionar o deficit atuarial, é facultada a instituição de contribuição extraordinária, no âmbito da União, dos servidores públicos ativos, dos aposentados e dos pensionistas. *[parágrafo incluído pela EC 103/2019]*
Discutível se tal medida, dada a referência explícita à União, só poderia ser instituída por entes que tenham referendado as alterações promovidas pela Emenda 103/2019 (conforme previsão do art. 36, inc. II, da referida Emenda).

[8] A Lei 9.717/1998 determina expressamente que compete à União (por intermédio da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia) a orientação, a supervisão, a fiscalização e o acompanhamento dos regimes próprios (art. 9º, inc. I), além do estabelecimento de parâmetros, diretrizes e critérios de responsabilidade previdenciária na sua instituição, organização e funcionamento, para preservação do equilíbrio financeiro e atuarial (art. 9º, inc. II). Por sua vez, o art. 40, §§22, da Constituição Federal, na redação dada pela EC 103/2019, estipula que lei complementar federal deve estabelecer normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade de gestão para os RPPS já existentes. E a mesma EC 103/2019, em seu art. 9º, *caput*, define que a Lei 9.717/1998 deverá ser aplicada até que entre em vigor a mencionada lei complementar que discipline o §22 do art. 40 da Constituição Federal.
Ou seja, **por imposição constitucional, os regimes próprios de previdência dos entes subnacionais devem obediência às orientações e parâmetros fixados pela União com base na Lei 9.717/1998**.

[9] Disponível em https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/destaques/portaria-mtp-no-1-467-de-02-junho-de-2022

[10] Portaria MTP 1.467/2022, art. 63. Em adição aos planos de amortização do deficit e de segregação da massa, poderão ser aportados, ao RPPS, bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza para equacionamento de deficit ou para constituição dos fundos referidos no art. 249 da Constituição Federal e no art. 6º da Lei nº 9.717, de 1998, desde que garantidas a solvência e a liquidez do plano de benefícios, a adequação do processo de análise e afetação aos princípios que regem a Administração Pública.
§1º. A gestão dos bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza a serem aportados ao RPPS deverão observar, no mínimo, além das normas legais e regulamentares relativas à matéria, os seguintes parâmetros:
I - aporte precedido de estudo técnico e processo transparente de avaliação e análise de viabilidade econômico-financeira;
II - observância de compatibilidade com os prazos e taxas das obrigações presentes e futuras do RPPS;
III - aprovação pelo conselho deliberativo do RPPS;
IV - vinculação realizada por meio de lei do ente federativo;
V - disponibilização, pela unidade gestora, aos segurados do RPPS, do estudo e do processo de avaliação e análise de sua viabilidade econômico-financeira; e
VI - obtenção de rentabilidade compatível com a meta atuarial.
§2º. Os bens, direitos e demais ativos devem ser destacados contabilmente como investimentos, conforme normas de contabilidade aplicáveis ao setor público e caso não possuam atributos para essa classificação, as receitas provenientes de sua

citada no projeto de lei da norma de Presidente Prudente (doc. anexo), não menciona a afetação da receita de impostos.

A situação em análise também não se confunde com uma outra restrita hipótese de vinculação admitida (exigida, até) pela Constituição Federal: na hipótese extrema de o Município inadimplir suas contribuições previdenciárias ao RPPS respectivo, para efetuar o excepcional parcelamento previsto nos artigos 115 e 116 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), deveria autorizar a vinculação de seus recebimentos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) para garantir o pagamento da dívida (conforme previsto no art. 117, inc. III, do ADCT[11]). Claramente, não é o caso dos autos, mesmo porque a parcela do imposto de renda retido na fonte não se confunde com o repasse do FPM devido aos municípios.

Oportuno mencionar que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, aos 25/05/2022, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2272423-08.2021.8.26.0000, declarou inconstitucional norma do Município de Campinas que, igual ao caso presente, também vinculava o imposto de renda retido na fonte ao RPPS local. Assim restou ementado o acórdão:

> *"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigo144-A, § 1º, incisos II e III, da Lei Complementar n. 10, de 30de junho de 2004, com a redação dada pelo artigo 2º da Lei Complementar n. 260, de 18 de junho de 2020, do Município de Campinas. Dispositivos que vinculam receitas do imposto de renda retido na fonte e do principal inscrito em dívida ativa, arrecadados no período compreendido entre 2020 até 2095, ao Fundo Previdenciário administrado e gerido pelo Instituto de Previdência Social do Município de Campinas. Alegação de inconstitucionalidade, por ofensa à disposição do artigo 176, inciso IV, da Constituição Estadual e artigo 167, inciso IV, da Constituição Federal. Reconhecimento. Vinculação de receitas tributárias que, no presente caso, não se enquadra no rol(exaustivo) das exceções previstas nas normas constitucionais. Ação julgada procedente."* (TJ-SP, Órgão Especial,

exploração econômica ou de sua vinculação ao RPPS poderão ser consideradas nos fluxos atuariais, atendidos os princípios de razoabilidade e conservadorismo.
§3º. As receitas financeiras geradas pelos bens, direitos e demais ativos deverão ser aplicadas conforme resolução do CMN.
§4º. Os bens, direitos e demais ativos poderão, observados a regulamentação da Comissão de Valores Mobiliários - CVM e o previsto em resolução do CMN, ser utilizados para integralização de cotas de fundos de investimento.
§5º. Em caso de segregação da massa, os bens, direitos e demais ativos poderão ser alocados ao Fundo em Repartição ou ao Fundo em Capitalização, ou serem utilizados para sua revisão, observadas as demais prescrições legais e os parâmetros estabelecidos nesta Portaria.

[11] ADCT, art. 117. A formalização dos parcelamentos de que tratam os arts. 115 e 116 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias deverá ocorrer até 30 de junho de 2022 e ficará condicionada à autorização de vinculação do Fundo de Participação dos Municípios para fins de pagamento das prestações acordadas nos termos de parcelamento, observada a seguinte ordem de preferência: *[artigo incluído pela EC 113/2021]*
I - a prestação de garantia ou de contra garantia à União ou os pagamentos de débitos em favor da União, na forma do § 4º do art. 167 da Constituição Federal;
II - as contribuições parceladas devidas ao Regime Geral de Previdência Social;
III - as contribuições parceladas devidas ao respectivo regime próprio de previdência social.

ADI 2272423-08.2021.8.26.0000, Rel. Des. Ferreira Rodrigues, j 25/05/2022) (sublinhas no original)

Contra decisão, o Município de Campinas interpôs recurso extraordinário, o qual não foi admitido pelo TJ-SP. Irresignado, o Município de Campinas agravou ao Supremo Tribunal Federal (STF). Aos 24/08/2023, no julgamento monocrático do ARE 1414128 / SP, o Ministro Roberto Barroso negou provimento ao agravo, assim explicitando o acerto da decisão adotada pelo TJ-SP sobre o tema:

> *"4. É importante ressaltar que os Estados, o DF e os Municípios, suas autarquias e fundações, ao realizarem pagamentos aos seus servidores, devem reter na fonte o Imposto de Renda. Esses valores retidos, contudo, não pertencem à União, mas sim ao respectivo ente federado responsável pela retenção. Dessa forma, pertencem aos Estados, DF e Municípios a titularidade do que arrecadado a título de Imposto de Renda incidente na fonte sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por si ou pelas autarquias e fundações que instituírem ou mantiverem. No caso, os valores auferidos a título de IRRF são receita do Município, devendo observar, consequentemente, a vedação estabelecida pelo art. 167, IV, da CF. Nessa linha, confiram-se: RE 1.012.358, de minha relatoria; e o RE 607.886-RG, Rel. Min. Marco Aurélio.*
>
> *(...)*
>
> *6. Diante do exposto, com base no art. 932, IV e VIII, do CPC/2015, e no art. 21, § 1º, do RI/STF, nego provimento ao recurso. (...)"* (STF, juízo monocrático, ARE 1414128 / SP, Min. Roberto Barroso, j. 24/08/2023)

Registre-se, ademais, que o Procurador Geral de Justiça, após representação deste Ministério Público de Contas, ajuizou a ADI 2264938-15.2025.8.26.0000 contra norma do Município de São José dos Campos, também com base nos mesmos fundamentos aqui narrados.

Por fim, é preciso frisar que, no caso dos autos, declarados inconstitucionais os dispositivos que fariam a vinculação do imposto de renda retido na fonte (artigos 1° e 4°), não haveria a contrapartida hábil a sustentar os demais dispositivos, eis que não seria possível a revisão da segregação da massa[12] sem afetar severamente o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS demandado pelo art. 40, *caput*, da Constituição Federal[13], **sendo caso de declaração de inconstitucionalidade da lei como um todo**.

[12] As regras para revisão da segregação da massa são previstas no artigo 62 da Portaria MTP 1.467/2022.
[13] CF, art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. ***(NR)*** *[*caput *do artigo com redação dada pela EC 103/2019]*

Pedido.

Assim, considerando-se o desrespeito às normas constitucionais, encaminho cópia da norma mencionada[14], além da parte do Relatório da Fiscalização do TCE-SP que trata do tema, visando o envio de representação ao Procurador-Geral de Justiça, para a análise da viabilidade da propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça de São Paulo.

Atenciosamente,

RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA
Procurador do Ministério Público de Contas

[14] Disponível para consulta em: Lei Complementar 277/2023, do Município de Presidente Prudente: https://camarapprudente.sp.gov.br/site/Legislacao/Lei-Complementar/2023/?pag=T0dRPU9EZz1PR009T1RnPQ&id=10314&idtipolei=2
Também disponível em https://leismunicipais.com.br/a/sp/p/presidente-prudente/lei-complementar/2023/28/277/lei-complementar-n-277-2023-dispoe-sobre-alteracao-dos-artigos-127-128-129-e-130-da-lei-complementar-n-106-de-5-de-novembro-de-2001-que-dispoe-sobre-o-sistema-de-previdencia-municipal-de-presidente-prudente-revisao-da-segregacao-de-massa-do-rpps-municipal-visando-migrar-515-aposentados-do-regime-financeiro-para-o-regime-previdenciario-plc-n-15-2023-i?q=277