

Contribuição previdenciária. Servidores ocupantes exclusivamente de cargo em comissão que, no passado, solicitaram – e tiveram deferida – a “dispensa de contribuição”, nos termos do art. 8º, § 1º, da Lei estadual nº 285/79 (com a redação dada pela Lei estadual nº 1.529/89). Impossibilidade jurídica de restabelecer-se o desconto previdenciário em favor, agora, do RIOPREVIDÊNCIA.

Sr. Procurador-Geral:

I – Resumo da questão

1. Dispõe o art. 8º, § 1º, da Lei estadual nº 285/79 (com a redação dada pela Lei estadual nº 1.529/89):

“Art. 8º – São segurados obrigatórios do IPERJ:

.....
7 – os ocupantes de cargos em comissão;

.....
§ 1º – O disposto nos itens 1 e 7 do inciso I deste artigo não se aplica àqueles que, vinculados a outro Instituto de Previdência Social, não sendo servidores efetivos ou contratados do Estado do Rio de Janeiro, solicitem dispensa de contribuição e liquidem os débitos porventura existentes, vedada a restituição de contribuições pagas”.

2. Com base neste dispositivo legal, inúmeros ocupantes de cargos em comissão na administração direta, que eram, *na origem*, empregados celetistas de outros entes que não o Estado do Rio de Janeiro, solicitaram a *sustação do desconto da contribuição previdenciária* sobre a remuneração dos respectivos cargos em comissão.

3. Criado o RIOPREVIDÊNCIA, estes servidores – os que haviam exercido a faculdade prevista no dispositivo legal acima reproduzido – passaram a sofrer a dedução do valor da contribuição previdenciária estadual, incidente sobre a remuneração do cargo em comissão. Pede-se à PGE parecer acerca da licitude do desconto ora implementado (fls. 2/3).

4. Assim relatada a questão, passo a opinar.

II – A contribuição previdenciária do ocupante exclusivamente de cargo em comissão

5. Inicialmente, cumpre delimitar a abrangência da presente consulta. Pelo que se depreende do ofício inicial e dos documentos juntos aos autos, a questão em foco diz respeito, tão-somente, àqueles servidores que:

- (i) não tenham vínculo de natureza *efetiva* com o Estado do Rio de Janeiro (*i.e.*, não sejam titulares de um *cargo efetivo* na estrutura da administração direta);
- (ii) estejam cedidos à administração direta do Estado do Rio de Janeiro para o exercício de algum *cargo em comissão*;
- (iii) sejam vinculados a outro Instituto de Previdência Social, que não o RIO-PREVIDÊNCIA;
- (iv) hajam optado, na forma da art. 8º, § 1º, da Lei nº 285/79, pela *dispensa de contribuição*.

6. Destes servidores é que se estaria a exigir novamente a contribuição previdenciária estadual.

7. O desconto, segundo me parece, não encontra fundamento na lei, nem tampouco na Constituição.

8. Inicialmente, cumpre sublinhar que, desde a reforma do sistema previdenciário, levada a cabo pela EC nº 20/98, os servidores ocupantes exclusivamente de cargo em comissão estão submetidos ao *regime geral de previdência social*. É o que diz expressamente o § 13 do art. 40 da Constituição Federal, *verbis*:

“§ 13 – Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social”.

A constitucionalidade deste dispositivo, por outro lado, já foi expressamente reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, conforme se vê na decisão anexa ao presente (doc. 1).

9. Ora, os servidores de que trata a presente consulta – delimitados no item 5, *supra* – não têm vínculo *efetivo* com o Estado. Ocupam, porém, um *cargo em comissão* na administração direta estadual. Conseqüentemente, a eles se aplica o § 13 do art. 40 da CF. A contribuição previdenciária que lhes pertine deve, pois, ser recolhida ao INSS.

10. O presente pronunciamento até poderia encerrar-se por aqui. Pareceu-me necessário, contudo, tecer algumas considerações adicionais, de modo a obviar eventuais mal-entendidos. Basicamente, quero deixar claro que não deixei de considerar o fato de que o Estado do Rio de Janeiro já questionou, em juízo, a própria constitucionalidade desta nova contribuição social, incidente sobre a remuneração dos servidores ocupantes exclusivamente de cargo em comissão.

11. De fato, no mandado de segurança nº 99.0014476-7 o Estado, na qualidade de impetrante, chegou a obter até mesmo uma tutela liminar para que o INSS se abstivesse de lhe exigir as contribuições previdenciárias decorrentes da aplicação do *regime geral de previdência social* aos servidores ocupantes exclusivamente de cargo em comissão. Posteriormente, porém, sobreveio a sentença, denegando a segurança; a liminar, por força de comando judicial expresse, perdeu a sua eficácia. Desta decisão, finalmente, o Estado apelou, ainda se encontrando pendente de julgamento o recurso.

12. Como não mais havia autorização judicial para deixar de recolher as contribuições para a autarquia previdenciária federal, o Sr. Procurador-Geral, no visto ao parecer nº 05/2000 – CFM, expediu orientação para que a Administração, *daquele momento em diante*, passasse a descontar a contribuição dos servidores exclusivamente ocupantes de cargo em comissão *em favor do INSS*.

Em síntese, disse-se no referido visto o seguinte (doc. 2):

“(i) o entendimento jurídico desta Casa continua sendo o de que a contribuição prevista na Portaria nº 4.992/99, baixada pelo Ministro da Previdência e Assistência Social, incidente sobre a remuneração dos servidores exclusivamente ocupantes de cargos em comissão ou temporários, é ilegal e inconstitucional, não havendo, portanto, fundamento válido para a cobrança do tributo, até que a União edite lei específica discriminando todos os aspectos do respectivo fato gerador. É esta, pois, a tese que continuará sendo defendida em juízo, até que os Tribunais Superiores se pronunciem em caráter definitivo sobre a matéria;

(ii) sem embargo disso, tendo em vista a sentença desfavorável proferida no mandado de segurança nº 99.0014476-7, e considerando que não convém ao Estado ficar exposto aos enormes e seríssimos riscos decorrentes da inadimplência perante o INSS, recomenda-se à Administração Pública que passe a fazer os pagamentos daquelas contribuições, ao menos até que sobrevenha qualquer alteração do atual quadro. Deixe-se desde logo registrado que, na hipótese de a decisão final vir a ser favorável ao Estado, os valores indevidamente pagos serão reavidos através dos mecanismos legais, seja por meio de futuras compensações, seja por meio de ação de repetição de indébito”.

13. Sucede, porém – e este ponto é de fundamental importância –, que, no referido MS nº 99.0014476-7, toda a discussão sobre a contribuição previdenciária dos servidores ocupantes exclusivamente de cargos em comissão foi travada num plano principiológico, buscando-se estabelecer *em que medida* os Estados-membros poderiam disciplinar os seus sistemas próprios de previdência social de modo efetivamente *autônomo*. No particular, era preciso saber se, considerada a forma federativa do Estado brasileiro, poderia uma emenda à Constituição subtrair dos

Estados-membros a competência para dispor sobre o regime previdenciário de seus próprios servidores (É claro que a discussão envolvia inúmeros outros aspectos; mas, não sendo estes outros aspectos relevantes para o fim deste parecer, posso aqui ater-me a esta questão central.)

14. A argumentação do Estado, então, era a de que, por força do princípio federativo, não tocaria à União dizer quais tipos de servidores estaduais se filiariam a este ou àquele regime previdenciário. Esta competência caberia exclusivamente ao legislador estadual.

15. Assim, sustentando o Estado que a sua legislação é que se aplicaria aos seus servidores, daí se seguiria, para a generalidade dos servidores estaduais, a obrigação de recolher a contribuição previdenciária em favor do IPERJ/RIOPREVIDÊNCIA.

16. Todavia, poderia haver, na própria legislação estadual, a previsão de situações particulares, que não se subsumissem naquela moldura-padrão. Isto é, poderia haver hipóteses em que, por força de alguma norma jurídica estadual, o servidor não estivesse obrigado a recolher a contribuição para o IPERJ/RIOPREVIDÊNCIA.

17. Este é, precisamente, o caso dos servidores indicados no item 5, *supra*: estavam eles dispensados de recolher a contribuição previdenciária para o IPERJ, por força da própria legislação estadual (art. 8º, § 1º, da Lei estadual nº 285/79).

18. Logo, não é difícil perceber que o debate travado no MS nº 99.0014476-7 não tem nenhuma repercussão no caso ora em discussão. Com efeito, recorde-se que o Estado tinha por objetivo, neste **mandamus**, fazer prevalecer a *sua legislação* em detrimento da *legislação federal*. Por outro lado, não se contesta que, *pela regra geral*, os servidores exclusivamente ocupantes de cargo em comissão prosseguiriam sendo descontados em favor do IPERJ/RIOPREVIDÊNCIA. Todavia, uma vez que se utilize o mesmo fundamento – *i.e.*, o fundamento de que a lei estadual é que deve ser aplicada – para a *hipótese particular* dos servidores que antes estavam dispensados da contribuição, chegar-se-á à conclusão de que tais servidores não estão obrigados a pagar contribuição alguma para o sistema previdenciário estadual, dado que a própria lei estadual os liberou desta obrigação.

Somente se infirmaria esta conclusão se a ordem jurídica estadual, no particular, houvesse sido inovada por alguma norma que dispusesse em sentido contrário à sistemática prevista no § 1º do art. 8º da Lei estadual nº 285/79. O que, porém, não ocorreu. Convém registrar-se, por fim, que o art. 22 da Lei estadual nº 3.189/99 (Lei do RIOPREVIDÊNCIA) tornou *inócuo* o instituto da “*dispensa de contribuição*”, já que excluiu expressamente os servidores ocupantes exclusivamente de cargo em comissão do sistema próprio de previdência do Estado do Rio de Janeiro. Confira-se:

“Art. 22 – Ao servidor ocupante exclusivamente de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, bem como de outra função temporária ou de emprego público, aplica-se o regime geral de

previdência social, na forma do § 13 do art. 40 da Constituição da República”.

III – Conclusão

19. Isto posto, sou de opinião que os servidores que se encontrem na situação descrita no item 5, acima, não devem sofrer qualquer desconto previdenciário em favor do RIOPREVIDÊNCIA; devem, contudo, nos termos do § 13 do art. 40 da CF, e com base na legislação federal pertinente, recolher a contribuição social devida ao INSS, sobre a remuneração do cargo em comissão inclusive.

20. É o parecer, s.m.j.

Luís Alberto Miranda Garcia de Sousa
Procurador-Assessor

VISTO

Aprovo o Parecer nº 01/2001 do Procurador-Assessor Luís Alberto Miranda Garcia de Sousa (fls. 28/32).

Como demonstrado no Parecer, os servidores ocupantes exclusivamente de cargo em comissão, que hajam sido dispensados da contribuição, nos termos do § 1º do art. 8º da Lei estadual nº 285/79, sujeitam-se, hoje, ao regime geral de previdência social (art. 40, § 13, da CF).

E, de qualquer modo, nenhuma contribuição, no caso particular, poderia ser devida em favor do RIOPREVIDÊNCIA, já que a própria legislação estadual havia liberado estes servidores de tal obrigação.

Ao Gabinete Civil, para ciência, solicitando-se a posterior remessa à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e Turismo.

Em 17 de janeiro de 2001

Francesco Conte
Procurador-Geral do Estado

Processo nº E-11/0812/2000