



PROCURADORIA-GERAL

Brasília, 05 de dezembro de 1997.

PARECER Nº 341/97 - PG
PROCESSO Nº 01-002306/97

EMENTA - PLANO DE SEGURIDADE SOCIAL
- DEPUTADOS DISTRITAIS - PREVIDÊNCIA
SOCIAL - RGPS - EMPREGADO -
PARAESTATAL - SERVIDOR GDF - SERVIDOR
UNIÃO - REPASSE.

Senhor Procurador-Geral,

Trata o presente processo de consulta acerca do Plano de Seguridade Social dos Deputados Distritais. Esta Procuradoria, a bem da verdade, já traçou importantes considerações com relação às contribuições para a Seguridade Social, em especial no Parecer nº 305/96 - CJ.



02. É a Constituição Federal de 1988 que, no art. 149, estabelece a competência para a instituição da contribuição para o custeio dos sistemas de previdência e assistência social, *in verbis*:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

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, parágrafo 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

Parágrafo único. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social.

02.1. Utilizando-se de sua faculdade, outorgada à nível constitucional, foi que o Distrito Federal editou a Lei nº 260/92, autorizando a criação do IPASFE - Instituto de Previdência e Assistência do DF. No mesmo compasso, a Lei Orgânica do Distrito Federal, no artigo 17 - dos Atos das Disposições Transitórias - estabeleceu como beneficiários do referido instituto os servidores da administração pública direta, indireta e fundacional, bem como os empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista do Distrito Federal.



03. Mister se faz ressaltar, neste momento, o disposto na Lei Federal nº 8.213/91, artigo 12, *litteris*:

LEI Nº 8.213/91

Art. 12. O servidor civil ou militar da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, bem como o das respectivas autarquias e fundações, é excluído do Regime Geral de Previdência Social consubstanciado nesta Lei, desde que esteja sujeito a sistema próprio de previdência social.

03.1. Regulamentando a matéria, o Decreto nº 2.173, de 05 de março de 1997, vem estatuir:

Decreto nº 2.173/97

Art. 12. O servidor civil ou militar da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, bem como o das respectivas autarquias e fundações, é excluído, nessa condição, do Regime Geral de Previdência Social - RGPS consubstanciado neste Regulamento e no Regulamento dos Benefícios da Previdência Social - RBPS, desde que esteja sujeito a regime próprio de previdência social.

03.2. Forçoso concluir, portanto, que o servidor público, sujeito a regime próprio de previdência social, fica excluído do regime geral de previdência social. Em assim



sendo, os Deputados Distritais que eram servidores públicos, quer do GDF, quer da União, não se encontram sobre a égide dos referidos diplomas legais.

04. A Lei nº 260/92, artigo 6º, por outro lado, dispõe ser facultativa a filiação do Deputado Distrital ao Sistema de Seguridade Social do Distrito Federal:

Lei nº 260/92:

Art. 6º - São segurados facultativos do IPASFE:

I - os Deputados Distritais, com benefícios previdenciários, opção e contribuições disciplinadas nesta lei.

Analisamos, contudo, caso a caso a situação dos Parlamentares deste Poder.

DEPUTADOS DISTRITAIS - "CELETISTAS" - RGPS .

05. Dessume-se, inicialmente, que o Deputado Distrital, que não era servidor público, *i.e.*, celetista, e resolve em não optar pela filiação à Previdência do Distrito Federal, deverá continuar contribuindo para o Regime Geral de Previdência Social instituído pela Lei nº 8.212/91. Faculta-lhe, então, contribuir para o RGPS como segurado autônomo, facultativo, fazendo a respectiva inscrição e os recolhimentos através de carne específico, onde não há a participação da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Neste ponto, reproduz-se a manifestação do Ministério da Previdência e Assistência Social, que após consulta da DRH desta Casa de Leis, assim concluiu:



“Deputado Distrital que iniciou seu mandato antes da vigência da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e deixou de exercer atividade abrangida pela previdência social urbana, poderia contribuir para esta sobre o salário declarado, com vistas a manter a qualidade de segurado. Como esta era uma opção, quem não usou da prerrogativa de contribuição no prazo previsto em lei não pode filiar-se retroativamente.

Para aquele que passou a exercer o mandato a partir de 25 de julho de 1991, independentemente de deixar de exercer atividade abrangida pela previdência social ou não estar vinculado a ela, pode filiar-se facultativamente ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS, mas como representa ato volitivo, gera efeito somente a partir da inscrição e do primeiro recolhimento, não podendo retroagir e não permitindo o pagamento de contribuições relativas a competências anteriores à data de inscrição”.

DEPUTADOS DISTRITAIS - CELETISTAS - EMPREGADOS - EMPRESAS PÚBLICAS - SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA.

05.1. Outrossim, o Deputado Distrital que era empregado de Empresa Pública ou de Sociedade de Economia Mista, e não opte pela contribuição à previdência distrital, pode contribuir como segurado autônomo para o RGPS, com arrimo na Lei nº 8.212/91 (vide item anterior). O Deputado Distrital que fosse contribuinte do regime complementar de previdência da paraestatal, e.g., o Banco do Brasil S.A. e a PREVI, deve continuar contribuindo para o mesmo, além da contribuição para o RGPS. Nesta situação a



CLDF poderia repassar os valores à título de contribuição do empregado mediante prévio entendimento com o ente empregador, e mediante prévia autorização do político para o devido desconto em folha. A base de cálculo do referido desconto é aquela que o Deputado perceberia no órgão de origem, como se em efetiva prática laboral estivesse. Imperioso ressaltar, partindo da premissa que o mandato político possui duração limitada, a situação previdenciária de origem do mandatário popular.

DEPUTADOS DISTRITAIS - SERVIDORES PÚBLICOS.

06. Com relação aos Deputados Distritais que eram servidores públicos, segue-se a regra insculpida na Lei nº 8.112/90, artigo 94, aplicada nesta Câmara Legislativa por força da Lei nº 197/91:

Lei nº 8.112/90

Art. 94. Ao servidor investido em mandato eletivo aplicam-se as seguintes disposições:

parágrafo 1º No caso de afastamento do cargo, o servidor contribuirá para a seguridade social como se no exercício estivesse.

06.1. Por medida de direito e de justiça, a legislação infraconstitucional vem ressaltar a origem do servidor. Com efeito, o mandato eletivo, por suas próprias características, é temporário, finito. Logo após o término do exercício político, pressupõe-se o retorno do representante ao seu cargo público. Nada mais acertado que, durante o período em que o servidor estiver licenciado para a representação popular, continuar repassando as



contribuições para a seguridade do órgão de origem. Neste sentido preconiza o magistério do publicista Ivan Barbosa Rigolin, *in verbis*:

O parágrafo 1º do artigo guarda relação com o inc. V do art. 38 da Constituição Federal, e determina que, quando o servidor federal se afaste necessariamente de seu cargo, para desempenho de mandato eletivo, contribuirá para o sistema de seguridade social como se não se houvera afastado. Os valores de contribuição nesse caso incidirão sobre a remuneração do cargo federal, na forma da lei, e nunca sobre a remuneração do mandato eletivo. Com essa medida, a União soluciona antecipadamente inúmeros impasses que decerto surgiriam quando da concessão de aposentadoria ou outros benefícios securitários ao mesmo servidor que, durante certo período de sua vida, afastou-se do cargo para desempenhar mandato político. (in Comentários ao Regime Único dos Servidores Públicos Civis, 3º edição, atualizada, 1994).

07. Destarte, a regra manda que os Deputados continuem contribuindo para e com base na seguridade de origem. O Deputado Distrital deve obter, então, junto à Diretoria de Recursos Humanos do órgão onde trabalhava, demonstrativo da folha de pagamento como se em efetivo exercício estivesse. Tudo isto para, uma vez auferida a remuneração que o mesmo perceberia, possibilitar o repasse dos valores que lhe seriam abatidos à título de seguridade social, descontando da sua remuneração nesta Casa de Leis.

07.1. O Deputado Distrital, que era servidor público do GDF, continua contribuindo normalmente para a Seguridade Social do DF, caso não opte pela filiação



como mandatário político, já que como servidor público sua filiação é obrigatória nos termos de que dispõe o art. 5º da Lei 260/92. Atente-se que, caso não haja a opção pela filiação como detentor do mandato, os repasses à conta do Tesouro do Distrito Federal serão feitos descontado-se os valores que seriam cobrados no órgão de origem, consoante o explicitado anteriormente.

08. O Deputado Distrital que era servidor público da União, e que não opte pela filiação como mandatário político, deverá contribuir como se no efetivo exercício estivesse no órgão originário. Assim sendo, deverá contribuir para o fundo federal. O Deputado Distrital, conforme explicitado acima, deve contatar o órgão de origem à fim de verificar a parcela que lhe seria descontada, e a respectiva base de cálculo. O repasse, no entanto, será feito à conta do Tesouro da União. Note-se que o fundo que irá conceder-lhe as vantagens previdenciárias não é o do Distrito Federal, mas sim o da União.

08.1. Destaca-se, ademais, o fato das polícias do Distrito Federal serem organizadas e mantidas pela União, consoante o disposto no art. 21, inc. XIV da Constituição Federal, a seguir transcrito:

Artigo 21. Compete à União:

(...)

XIV- organizar e manter a polícia federal, a polícia rodoviária e a ferroviária federais, bem como a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal e dos Territórios.

08.2. Realmente, em outubro de 1996, foi efetivado o protocolo de intenções entre o GDF e o Governo Federal (documento anexo) onde ficou determinado que o repasse relativo a seguridade social dos servidores das polícias fosse feito à conta do



tesouro da União. Assim sendo, a Secretaria de Fazenda do Distrito Federal vem repassando as referidas contribuições para o fundo federal.

CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS - SEGURIDADE SOCIAL - NATUREZA JURÍDICA - COMPETÊNCIA - ARRECADACÃO E REPASSE.

09. Questão relevante e que suscita análise desta Procuradoria, é a relativa à natureza jurídica das contribuições para a seguridade social. A Constituição Federal, no artigo 149, dispõe:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

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, observando o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, sem prejuízo do previsto no art. 195, parágrafo 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

10. A Constituição não cuidou de descrever quais são aqueles fatos que ensejam a cobrança de tais contribuições. É bem de se ver, no entanto, que as contribuições sociais previstas no art. 195, I, deverão incidir sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro. Certo é que o parágrafo primeiro, artigo 149, possibilita a instituição de contribuição por parte dos Estados, DF e dos Municípios de seus servidores para o custeio de sistemas de previdência e assistência social. Ora, não há dúvidas que referidas contribuições integram o sistema tributário.



11. Na verdade, a *Lex Mater*, artigo 195, parágrafo 6º, condiciona a exigência do tributo à necessidade de transcorrer um interstício temporal de noventa dias após a publicação da lei. Neste sentido, constitui exceção ao disposto no art. 150, III, b, que reza não poder haver cobrança de tributos no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou.

12. Resta patente a natureza tributária das aludidas contribuições. Com razão, o eminente tributarista Ives Gandra, de forma precisa, manifestou-se nos *Comentários à Constituição do Brasil*: “As contribuições sociais, portanto, têm natureza tributária, não se encontram mais na parafiscalidade, isto é, à margem do sistema, mas a ele agregado”.

13. A Constituição Federal conferiu tributos próprios às diversas entidades que compõem a Federação. Trata-se de outorga de competência tributária. Cabe a cada ente federativo instituir os próprios tributos mediante a edição de uma lei. É esta lei que irá reconhecer a qualidade de ser criadora do tributo. Não foi por outro motivo que o Distrito Federal fez publicar a lei nº 260/92. Cuidando sobre a distribuição de competências, Celso Ribeiro de Bastos vem afirmar:

É um dos suportes fundamentais da Federação o poder instituir e arrecadar tributos próprios. Não poderia haver uma efetiva autonomia dos diversos entes que compõem a Federação se estes dependessem tão-somente das receitas que lhes fossem doadas. Não. Sem a independências econômica e financeira não pode haver qualquer forma de autonomia na gestão da coisa pública (in Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário, 1991).



13.1. Nesta esteira de raciocínio, o Código Tributário Nacional, no artigo 7º, tratando da Competência Tributária, estatuiu:

Código Tributário Nacional

Art. 7º. A competência tributária é indelegável, salvo atribuição das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos, ou de executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária, conferida por uma pessoa jurídica de direito público a outra, nos termos do parágrafo 3º do art. 18 da Constituição. (Refere-se a CF de 1946).

13.2. À nitidez, a contribuição para a seguridade social é obrigatória, desta forma, a Diretoria de Recursos Humanos desta Casa Legislativa deve proceder aos descontos, repassando ao fundo respectivo.

CONTAGEM PARA APOSENTADORIA - TEMPO DE SERVIÇO E TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO.

14. A Constituição Federal privilegia a aposentadoria por tempo de serviço, e não por tempo de contribuição, consoante o que preconiza o artigo 40, *litteris*:

Constituição Federal

Art. 40. O servidor será aposentado:

(...)

III - voluntariamente:

a) aos trinta e cinco anos de serviço, se homem, e aos trinta, se mulher, com proventos integrais;



(...)

c) aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte e cinco, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo.

15. Assim sendo, necessária é a prova do tempo laborado para o recebimento dos benefícios contidos na lei. O Deputado Distrital, sem vínculo com o serviço público e que jamais contribuiu, há que comprovar o período trabalhado, e iniciar os recolhimentos. A Lei nº 8.213/91 estabelece os períodos de carência para a concessão do benefício pertinente, note-se:

Lei nº 8.213/91

Art. 24. Período de carência é o número mínimo de contribuições mensais indispensáveis para que o beneficiário faça jus ao benefício, consideradas a partir do transcurso do primeiro dia dos meses competências.

(...)

Art. 25. A concessão das prestações pecuniárias do Regime Geral da Previdência Social depende dos seguintes períodos de carência, ressalvado o disposto no art. 26:

I- auxílio-doença e aposentadoria por invalidez: 12 (doze) contribuições mensais;

II - aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de serviço e aposentadoria especial: 180 (cento e oitenta) contribuições mensais.



16. O Deputado Distrital, sem vínculo com o serviço público, e que em alguma época já havia contribuído para o RGPS, deve retornar a recolher. A Lei nº 8.213/91 preconiza que havendo a perda da qualidade de segurado, as contribuições anteriores a essa data só serão computadas para efeito de carência depois que o segurado contar, a partir da nova filiação à Previdência Social, com, no mínimo, um terço do número de contribuições exigidas para o cumprimento da carência definida para o benefício a ser requerido.

17. *EX POSITIS*, é o presente parecer no sentido das conclusões a seguir esposadas:

a) Os Deputados Distritais, que não são servidores públicos, *i.e.*, celetistas, contribuem facultativamente para o Regime Geral de Previdência Social através de recolhimento específico, caso não optem pela contribuição à Seguridade do Distrito Federal, nos termos do artigo 6º, Lei nº 260/92. No caso dos empregados de Empresas Públicas ou de Sociedades de Economia Mista, e que também não façam a opção retromencionada, devem continuar contribuindo para a seguridade de origem (vide item nº 5.1.). Nesta hipótese pode a CLDF repassar os valores que lhe eram cobrados, como encargo de empregado, mediante entendimento com o órgão de origem, e prévia autorização do Deputado para o devido desconto em folha,.

b) Os Deputados Distritais, servidores públicos e que não optem pela filiação à Seguridade do Distrito Federal, facultativamente, contribuem como se em efetivo exercício estivessem, portanto, para e com base na seguridade de origem. Deve o Parlamentar contatar a DRH do órgão onde



trabalhava solicitando demonstrativo da folha de pagamento, como se em efetivo exercício estivesse, para apresentação nesta Casa de Leis. Tudo isto para, uma vez auferida a remuneração que o mesmo perceberia, possibilitar o repasse dos valores que lhe seriam abatidos à título de seguridade social, descontando da sua remuneração como Deputado Distrital;

c) A contribuição para a seguridade social, possuindo natureza jurídica de tributo, é obrigatória. A Diretoria de Recursos Humanos, destarte, deve proceder aos descontos, repassando ao fundo respectivo.

É o parecer, sob censura.


FERNANDO AUGUSTO MIRANDA NAZARÉ

Assessor Técnico - Advogado

De Acordo,

À Assessoria Especial da Mesa Diretora - Presidência,

Em 05.12.97.


ROBERTA MARIA BANGEL FALCÃO RODRIGUES

Procuradora-Geral - Substituta