AS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS APÓS A LEI 9.717/98
Alguns Reflexos da Reforma da Previdência no Âmbito Municipal

MARCÍLIO TOSCANO FRANCA FILHO*

I. A edição da Lei Federal 9.717/98 suspende, imediatamente, a eficácia das Leis Municipais que incluem os agentes políticos e ocupantes de cargos em comissão entre os contribuintes obrigatórios do institucional municipal de previdência? — II. Os ocupantes de cargos em comissão e os agentes políticos municipais deverão, com o advento da Lei no 9.717/98, contribuir obrigatoriamente para com regime geral de previdência social (INSS)? — III. Qual a providência a ser tomada em relação às contribuições sociais instituídas pelas Leis Municipais no 924/88, retidas dos agentes políticos antes do prazo nonagesimal, e em relação às contribuições regularmente instituídas e recolhidas pelo IPSEMC? — IV. De acordo com a Lei Federal 9.717/98, deverá ser extinto o IPSEMC?

PARECER

CONSTITUCIONAL, TRIBUTÁRIO E PREVIDENCIÁRIO. REFORMA DA PREVIDÊNCIA. EFEITOS. EMENDA CONSTITUCIONAL 20/98, LEI 9.717/98 E PORTARIA 4.992/99, DO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. 1. A publicação da Lei 9.717/98 suspendeu a eficácia (art. 24, § 4º, CF/88) das leis municipais que incluíam os agentes políticos e ocupantes de cargos em comissão como contribuintes obrigatórios do Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Cabedelo (PB). 2. Os ocupantes de cargos em comissão e os agentes políticos municipais deverão, com o advento da Lei nº 9.717/98, contribuir obrigatoriamente para com regime geral de previdência social, a cargo do INSS. 3. Os valores descontados da remuneração

* Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da Paraíba; ex-Professor Substituto do Departamento de Direito Público da UFPB; ex-Aluno da Universidade Livre de Berlim (Alemanha); Mestre em Direito (UFPB).

dos agentes políticos do município de Cabedelo, a título de contribuição previdenciária, antes de decorrido o prazo nonagesimal estabelecido pela CF/88, devem ser repassados à autarquia previdenciária federal — titular legal dos recursos descontados —, de acordo com o art. 12 da Emenda Constitucional nº 20/98. 4. Caso o município de Cabedelo não demonstre atender aos requisitos contábeis e atuariais mínimos, previstos na Lei Federal 9.717/98 e regulamentados pela Portaria nº 4.992/99, do Ministério da Previdência e Assistência Social, deverá extinguir o IPSEMC.

Cuida-se de Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Cabedelo (PB), através da qual indaga a esta Corte de Contas quais as consequências da Reforma da Previdência no âmbito daquela edilidade. De modo resumido, perquire a autoridade legislativa municipal:

- A edição da Lei Federal 9.717/98¹ suspendeu, imediatamente, a eficácia das Leis Municipais nº 924/98 e 687/93, que incluíram os agentes políticos e servidores ocupantes de cargos em comissão, respectivamente, entre os contribuintes obrigatórios do Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Cabedelo (IPSEMC)?

- Os ocupantes de cargos em comissão e os agentes políticos municipais deverão, com o advento da Lei Federal nº 9.717/98, contribuir, obrigatoriamente, para com o regime geral de previdência social, a cargo do INSS?

- Qual a providência a ser tomada em relação às contribuições sociais — subtraídas dos agentes políticos — que não obedeceram ao prazo nonagesimal para sua cobrança e em relação às contribuições regularmente instituídas e recolhidas pelo IPSEMC?

- Deverá ser extinto o IPSEMC?

A vasta documentação constante dos autos foi apreciada pelo Departamento de Controle de Atos de Pessoal do Tribunal de Contas da Paraíba, que lançou subsídios técnicos às fls. 29/32 dos autos.

Posteriormente, o processo veio ao Ministério Público para análise e oferta de parecer.

É o relatório. Passo a opinar:

Legitimada a autoridade consultante (art. 5º, inc. XXXVI, do Regimento Interno) e pertinente a questão, opina o *Parquet*, em preliminar, pelo *conhecimento* da presente consulta.

Do mérito:

A possibilidade de criação de sistemas de previdência e assistência social pelos entes municipais foi conferida pela Carta Magna no parágrafo único do seu art. 149²

1 Dispõe sobre as 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.

2 “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.”

c/c o art. 30, incs. I e II³ do texto constitucional. O cometimento de tal competência, todavia, não autoriza o Município a dispensar ou alterar aquilo que o ordenamento jurídico estabelece como condições básicas de *eficiência, moralidade e aprimoramento* do Estado, na forma de *princípios gerais* a serem observados pelo legislador ordinário local.

A Reforma da Previdência (Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98) e a Lei Geral da Previdência Pública (Lei Federal 9.717, de 27/11/98) introduziram mudanças profundas nos sistemas previdenciários *municipais*. Da Reforma, decorreu a consolidação de um modelo securitário com ênfase no *equilíbrio financeiro e atuarial*. Da Lei Geral da Previdência Pública, por sua vez, decorreu o estabelecimento das diretrizes orgânicas dos sistemas previdenciários municipais, colmatando uma lacuna legislativa que perdurava desde a promulgação da Constituição de 1988.

Apesar de todo o seu empenho para modernizar e ajustar o sistema previdenciário nacional, com importantes reflexos sobre a estrutura das contas públicas brasileiras e a evolução do *déficit* fiscal no país, tanto a Emenda Constitucional nº 20/98 como a Lei Federal 9.717/98 vêm sendo objeto de múltiplas provocações judiciais. Com efeito, relata o Prof. Ivan Barbosa Rigolin⁴ que os municípios de Belo Horizonte (MG), Campina Grande (PB) e Fortaleza (CE) já obtiveram *liminares* da Justiça Federal de primeira instância, em sede *mandamental*, que os exonerava de algumas das obrigações delineadas naquelas normas jurídicas. Há informações, também, de que foi proposta, em 02 de junho de 1999, perante o Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade (nº 2.009) contra a Lei 9.717/98, subscrita pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

A esse respeito, porém, não se deve esquecer que a existência de processo em tramitação perante o Poder Judiciário *não constitui óbice* para que o Tribunal de Contas, no uso de suas atribuições constitucionais, decida sobre matéria que lhe é submetida. De fato, a independência das decisões das Cortes de Contas resulta do próprio tratamento constitucional atribuído à instituição. De ver-se, ainda, que os Tribunais de Contas são órgãos com jurisdição *específica* segundo o texto constitucional, detendo função julgadora *diversa* da que ostenta o Poder Judiciário. As decisões das Cortes de Contas em nada se assemelham às decisões judiciais, nem a estas estão condicionadas, não subsistindo, portanto, qualquer motivo para que se paralise o processo de consulta ora em análise.

O eminente jurista Themístocles Brandão Cavalcanti⁵, ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, sintetizou as diferenças capitais entre a jurisdição do Poder Judiciário e as funções julgadoras dos Tribunais de Contas:

3 “Art. 30. Compete aos Municípios: I — legislar sobre assuntos de interesse local; II — suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”.

4 RIGOLIN, Ivan Barbosa. A Filiação dos Ocupantes de Cargos em Comissão deve mesmo ser ao INSS? — A possível inconstitucionalidade do § 13 do art. 40 da Constituição. Boletim IOB — Direito Administrativo, Contabilidade e Administração Pública a. III, nº 08, ago/99, p. 07-21.

5 CAVALCANTI, Themístocles Brandão. O Tribunal de Contas — Órgão Constitucional — Funções próprias e funções delegadas. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, nº 109, p. 1-10, jul/set. 1972.

“O Tribunal de Contas tem, igualmente, funções próprias, funções que ele exerce *ex propria autoritate*. (...) Examinando, em seu contexto, a competência e atribuições do Tribunal de Contas, poderemos verificar que ele *não está vinculado ao sistema judiciário* mas a uma estrutura administrativa dentro de uma conceituação moderna que inclui o que os americanos chamam de função ‘quase judicial’.”

Ademais, até o momento, só se tem notícia acerca da concessão de *liminares* e não de julgamento *meritório definitivo* sobre a legitimidade da Emenda Constitucional nº 20/98 e da Lei Federal 9.717/98. À vista disso, não se deve olvidar que, tratando-se de provimento destinado a afastar os riscos sobre a efetividade da tutela jurídica definitiva, a medida liminar tem efeitos bastante *restritos*.

A medida liminar é um meio de proteção jurisdicional *provisória* que visa sobretudo *assegurar a efetividade da tutela jurisdicional definitiva*. Tem por função neutralizar os riscos de que a *duração do processo* tome irrealizável ou inútil o resultado da demanda. Com efeito, no exame da liminar, a discussão prende-se tão-só à existência ou não de fatores que impeçam a *efetividade* da tutela principal se concedida ao depois. O *fumus boni juris* e o *periculum in mora* constituem, sim, a questão de fundo da apreciação judicial no juízo da liminar — é sobre eles que o magistrado se debruça. A medida liminar, no processo civil brasileiro, não se presta à antecipação do resultado do processo, mas visa tão-só possibilitar uma discussão *estável* da lide.

Registradas essas observações introdutórias, passo a responder, uma a uma, as questões propostas na peça vestibular desta Consulta.

I. *A edição da Lei Federal 9.717/98 suspende, imediatamente, a eficácia das Leis Municipais que incluem os agentes políticos e ocupantes de cargos em comissão entre os contribuintes obrigatórios do institucional municipal de previdência?*

Para se obter a resposta dessa questão, é preciso aclarar, desde logo, o que significam a *validade* e a *vigência* da norma jurídica. A esse respeito, é primorosa a lição do eminente Prof. Dr. Tércio Sampaio Ferraz Jr.⁶:

(...)Validade é uma qualidade contrafática, isto é, o valer de uma norma *não depende da existência real e concreta das condutas que ela prescreve: mesmo descumprida, a norma vale*. Em segundo lugar, admitindo-se que toda norma prescreve uma conduta — conteúdo ou relato da norma — e, simultaneamente, instaura, entre quem prescreve e para quem é prescrita, uma relação de autoridade/sujeito — relação ou cometimento da norma — afirmamos que a validade diz respeito, primariamente, à relação ou cometimento: norma válida é aquela cuja *autoridade*, ainda que o *conteúdo* venha a ser descumprido, é respeitada, sendo *tecnicamente imune* a qualquer descrédito. Assim, a norma, por exemplo, cuja autoridade legisladora é tecnicamente competente e agiu conforme as regras da sua competência legislativa,

6 FERRAZ JR., Tércio Sampaio. Introdução ao Estudo do Direito. São Paulo: Atlas, 1989. p. 179-180.

será *válida*. (...) Terminada a fase constitutiva do processo produtivo [da norma] (...), quando, então, a norma já é válida, no período que vai da sua publicação até sua revogação ou até o prazo que a própria norma estabeleceu para sua validade, diz-se, então, que a norma é *vigente*. *Vigência significa pois que a norma já pode atuar ou pode atuar ainda*, isto é, pode ser invocada para produzir efeitos. Vigência é, pois, um termo com o qual se demarca o *tempo de validade* de uma norma. (...)

Importa ainda salientar que a *vigência* da norma jurídica *pode* coincidir com a sua *validade*, mas não necessariamente. Tanto assim que o art. 1º da Lei de Introdução ao Código Civil (Dec. Lei 4.657/42) estabelece:

Art. 1º — *Salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país 45 (quarenta e cinco) dias depois de oficialmente publicada.*

Segundo a regra geral acima transcrita, durante os seus primeiros quarenta e cinco dias, a lei é *válida* mas ainda não é *vigente*, não podendo produzir quaisquer resultados. A hipótese trazida à colação nesta consulta, porém, é a da *exceção* (“salvo disposição contrária”) e não a da *regra* do art. 1º da Lei de Introdução ao Código Civil, posto que o preceito contido no art. 11 da Lei Federal 9.717/98 prescreve com objetividade:

Art. 11. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Assim, a norma já *válida* adquiriu também *vigência* na data de sua publicação e, desde então, pôde ser invocada para *produzir efeitos concretos*. Conclui-se, portanto, que, desde 28 de novembro de 1998, data da publicação da Lei 9.717, o conflito entre a *regra geral nacional* (Lei Federal) e as *regras locais* de conteúdo contrário (leis municipais) passou a ser resolvido pelo postulado da *hierarquia normativa* — “a lei superior derroga a inferior” —, com evidente preponderância da lei geral nacional, conforme prevê o art. 24, § 4º, da CF/88, *in verbis*:

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Em outras palavras, com a publicação da Lei Federal 9.717/98, as leis municipais que incluíam os agentes políticos e ocupantes de cargos em comissão entre os contribuintes obrigatórios da autarquia previdenciária local tomaram-se *letra morta*, não mais produzindo quaisquer efeitos na ordem jurídica municipal.

Merece destaque, aqui, o fato de que a Lei nº 9.717/98 é *norma geral* aplicável a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo considerada, por essa característica, como verdadeira *lei nacional* — fruto da competência da União para elaborar normas gerais. A União, no exercício da competência conferida pelo art. 24, inc. XII, da Constituição Federal, editou a referida norma não na qualidade de pessoa jurídica de capacidade política (ente federado), mas em nome da República Federativa do Brasil.

A Auditoria desta Corte de Contas, porém, entendeu de modo *diverso*, quando de sua manifestação técnica. Para ela, a eficácia das normas municipais *não* foi suspensa imediatamente com a publicação da Lei Federal 9.717/98, como ordena o art. 24, § 4º, da CF/88. O seu entendimento esteia-se no fato de que a mencionada norma seria *desprovida* de qualquer *sanção* até 01 de julho de 1999, logo, só a partir dessa data, teria ela *vigência*. Argumentou o órgão de instrução, em sua manifestação técnica, que o descumprimento da Lei Geral da Previdência Pública só acarretaria

sanção *a partir de 01 de julho de 1999*, à luz de uma peculiar interpretação do art. 7º da mencionada lei, *in verbis*:

Art. 7º O descumprimento do disposto nesta Lei pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e pelos respectivos fundos, implicará, *a partir de 1ª de julho de 1999*:

I — suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União;

II — impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União;

III — suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais.

Ora, não existe norma legal *sem sanção*. Toda lei tem uma correspondente sanção, afinal uma regra jurídica desprovida de um meio de coação efetivo seria como “sino sem badalo” (Souto Maior Borges) ou “um fogo que não queima, uma tocha que não ilumina” (von Jhering). Com efeito, aquelas sanções previstas no art. 7º da Lei 9.717/98, cuja vigência fora postergada para 01/07/99, são apenas *algumas* das diversas modalidades sancionatórias de que se vale a Lei Geral da Previdência Pública para ser cumprida.

À guisa de exemplo, menciono que constitui uma outra sanção da Lei 9.717/98, *esta vigente desde a sua publicação*, o poder de que dispõe aquela regra legal para *tornar nulos* todos os atos administrativos e legislativos (inferiores) que lhe forem contrários. Outra sanção da Lei 9.717/98, também vigente desde a sua publicação, é aquela prevista no seu art. 8º, *in verbis*:

Art. 8º Os dirigentes do órgão ou da entidade gestora do regime próprio de previdência social dos entes estatais, bem como os membros dos conselhos administrativo e fiscal dos fundos de que trata o art. 6º, *respondem diretamente por infração ao disposto nesta lei*, sujeitando-se, no que couber, ao regime repressivo da Lei no 6.435, de 15 de julho de 1977, e alterações subsequentes, conforme diretrizes gerais.

Parágrafo único. As infrações serão apuradas mediante processo administrativo que tenha por base o auto, a representação ou a denúncia positiva dos fatos irregulares, em que se assegure ao acusado o contraditório e a ampla defesa, em conformidade com diretrizes gerais.

À vista de todos esses argumentos, não há como acolher o entendimento da “*vacatio legis*” da Lei 9.717/98 até 01/07/99.

Uma observação, porém, merece ser feita: embora estando plenamente vigente a Lei 9.717/98, as contribuições previdenciárias nela previstas não poderiam ser exigidas dos respectivos sujeitos passivos antes de decorrido o *prazo nonagesimal* a que se refere o § 6º do art. 195 da CF/88, cujo teor é transcrito a seguir:

§ 6º *As contribuições sociais de que trata este artigo só poderão ser exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, b.*

Não resta dúvida de que a Lei Federal 9.717/98 *modificou* profundamente a disciplina legal das contribuições sociais para o financiamento do regime geral de

previdência social, a cargo do INSS, afinal, ao incluir os agentes políticos e os ocupantes de cargos em comissão entre os seus *segurados obrigatórios*, ampliou o conjunto dos *sujeitos passivos* daquela obrigação tributária. É certo, ademais, que a diferença entre as alíquotas dos sistemas previdenciários municipal (IPSEMC) e geral (INSS) pode ter dado ensejo a majoração nas contribuições dos agentes políticos e ocupantes de cargos em comissão que deixaram de contribuir para os sistemas próprios municipais e passaram a contribuir para o INSS.

Conforme a lição do sempre lembrado Prof. Geraldo Ataliba⁷, a *hipótese de incidência* de um tributo — a descrição legal e abstrata das circunstâncias geradoras da obrigação tributária — é *una e indivisível*; cindível apenas para fins didático-pedagógicos. Infere-se, assim, que qualquer alteração nos elementos que compõem a *hipótese de incidência* de um tributo — seu fato imponível, seus sujeitos ativo e passivo, sua alíquota e base de cálculo — constitui *modificação do próprio tributo*. Com efeito, só há tributo se uma lei define que: “*se acontecer o fato Y, o sujeito A deve pagar a quantia X, em dinheiro, ao sujeito B, sob pena de ser lhe imputada uma sanção*”. Qualquer alteração nas incógnitas mencionadas indica *modificação* na essência da contribuição social e, portanto, exige obediência ao *princípio da anterioridade* previsto no § 6º do art. 195 da CF/88.

De acordo com esse *princípio da anterioridade especial*, a exigibilidade das contribuições sociais só é possível após decorridos *noveta dias* da data da publicação da lei que as houver *modificado*. O dispositivo legal que ordena o pagamento da nova contribuição previdenciária fica com a sua eficácia *paralisada* até o término do prazo de noventa dias a que se refere o dispositivo constitucional. O princípio da anterioridade refere-se, pois, à *eficácia* das leis tributárias, e não à sua *vigência* ou *validade*. Nesse sentido, ele aponta o instante a partir do qual a lei — válida e vigente — é suscetível de produzir efeitos no mundo jurídico.

Conclui-se, pois, que a edição da Lei Federal 9.717/98 suspende, imediatamente, a eficácia das Leis Municipais que incluem os agentes políticos e ocupantes de cargos em comissão como contribuintes obrigatórios do IPSEMC, entretanto, as *contribuintes sociais* nela previstas *têm sua exigibilidade suspensa* até que decorridos os noventa dias previstos no § 6º do art. 195 da CF/88. Todos os demais dispositivos legais, porém, são eficazes desde logo.

Não se pode esquecer, todavia, que a previdência social é de *caráter contributivo e filiação obrigatória*. Destarte, embora o regime próprio de previdência municipal não pudesse mais abranger os agentes políticos e servidores não efetivos desde a publicação da edição da Lei Federal 9.717/98, esses agentes públicos deveriam ter permanecido como contribuintes previdenciários *municipais* até que ultrapassado o prazo nonagesimal previsto no § 6º do art. 195 da CF/88, para que não fosse suspensa a sua qualidade de “segurado” (v. infra, item III).

7 “Enquanto categoria jurídica, a hipótese de incidência é uma e indivisível. Trata-se de ente lógico jurídico unitário e incindível.” (ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de Incidência Tributária*. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 59).

II. *Os ocupantes de cargos em comissão e os agentes políticos municipais deverão, com o advento da Lei no 9.717/98, contribuir obrigatoriamente para com regime geral de previdência social (INSS)?*

De acordo com o novo texto constitucional, instituído pela Emenda Constitucional nº 20/98, os *regimes próprios* de previdência da União, dos Estados e dos Municípios — aqueles criados com fundamento no art. 149, parágrafo único, da CF/88 — devem abranger somente os *servidores titulares de cargos efetivos*, isto é, aqueles que foram admitidos por intermédio de concurso e podem adquirir estabilidade no serviço público. O art. 40, *caput*, da CF/88 é bastante claro:

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, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

Todos os demais agentes administrativos, com outros tipos de vínculos com a Administração Pública, passaram a ser *segurados obrigatórios* do regime geral de previdência social a cargo do INSS, conforme o disposto no atual art. 40, § 13, da Constituição Federal:

§ 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.

Quanto aos *agentes políticos*, destaco desde já que não estão eles incluídos na disciplina do art. 40 da Constituição Federal, posto que não se confundem com os *servidores públicos* — verdadeiros destinatários daquela norma constitucional. De fato, para a melhor doutrina administrativa, as categorias jurídicas de *agente político* e *agente administrativo* nunca se confundiram. Nesse sentido, a lição do mestre Hely Lopes Meirelles⁸ é esclarecedora:

“Os agentes políticos exercem funções governamentais, judiciais e quase judiciais, elaborando normas legais, conduzindo os negócios públicos, decidindo e atuando com independência nos assuntos de sua competência. (...) Nesta categoria se encontram os chefes do Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos) e seus auxiliares imediatos (Ministros e Secretários de Estado e Município); os membros das corporações legislativas (Senadores, Deputados e Vereadores); os membros do Poder Judiciário (Magistrados em geral); os membros do Ministério Público (Procuradores da República e da Justiça, Promotores e Curadores Públicos); os membros dos Tribunais de Contas (Ministros e Conselheiros); os representantes diplomáticos e demais autoridades que atuem com independência funcional no desempenho de atribuições governamentais, judiciais ou quase-judiciais, estranhas ao quadro do servidor público.

Agentes administrativos são todos aqueles que se vinculam ao Estado ou às suas entidades autárquicas e fundacionais por relações profissionais, sujeitos à hierarquia funcional e ao regime jurídico único da entidade estatal a que servem.”

⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: RT, 1991, p. 69.

A disciplina legal do regime previdenciário dos agentes políticos — apenas aqueles que exercem *mandato eletivo* — é, sim, conferida pela *Lei Federal 8.213*, de 24 de julho de 1991, que determinou a vinculação ao regime geral de previdência social (INSS) de todo exercente de mandato eletivo federal, estadual ou municipal não vinculado a *regime próprio* de previdência. Veja-se:

Art. 11. São segurados obrigatórios da Previdência Social as seguintes pessoas físicas:

I — como empregado:

h) o exercente de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social;⁹

Interpretando-se sistematicamente o art. 40 da Constituição Federal e o art. 11 da Lei 8.213/91, conclui-se que os agentes políticos são segurados obrigatórios da Previdência Social (art. 11, inc. I, alínea h, da Lei 8.213/91), posto que, desde a EC 20/98, com a nova redação dada ao art. 40, *caput*, da CF/88, os *regimes próprios* de previdência da União, dos Estados e dos Municípios devem abranger *somente* os *servidores titulares de cargos efetivos*. O raciocínio é de hialina clareza:

1. Se a única exceção para que os exercentes de mandato eletivo não fossem segurados obrigatórios do INSS era, conforme o art. 11 da Lei 8.213/91, a sua vinculação a um *regime próprio* de previdência social;

2. E se, atualmente, *não é mais possível* instituir-se regimes próprios de previdência para agentes políticos, conforme estatui a EC 20/98; logo

3. Conclui-se que *não* há mais possibilidade de o agente político deixar de ser segurado obrigatório da Previdência Social Geral.

Com tais observações fica claro perceber que tanto os ocupantes de cargos em comissão como os agentes políticos municipais deverão contribuir para com o regime geral de previdência social (INSS).

III. *Qual a providência a ser tomada em relação às contribuições sociais instituídas pelas Leis Municipais no 924/88, retidas dos agentes políticos antes do prazo nonagesimal, e em relação às contribuições regularmente instituídas e recolhidas pelo IPSEMC?*

A cobrança de contribuições previdenciárias de *agentes políticos e ocupantes de cargos em comissão* antes de decorrido o prazo nonagesimal a que se refere o § 6º do art. 195 da CF/88 é *inconstitucional*. Tampouco encontra guarida no texto constitucional a interrupção do pagamento das contribuições por parte do segurado que se encontra em *pleno gozo* de suas *atividades profissionais*. afinal, como já mencionei, a previdência social é de *caráter contributivo* e *filiação obrigatória*. Assim, até que se completem os mencionados *noventa dias*, o segurado deverá

⁹ Texto atualizado em 07.07.99, conforme as alterações posteriores dadas pelas Leis 9.506, de 30.10.97, e 9.732, de 11.12.98, e pela MP 1.911-7, de 29.06.99.

permanecer contribuindo para o regime previdenciário ao qual já estava filiado *anteriormente*, a fim de evitar a *suspensão* da sua condição de segurado.

Esse foi, aliás, o entendimento do INSS quando da proliferação dos regimes próprios de previdência municipal e é, atualmente, a *regra de transição* aplicável à hipótese em análise, conforme o art. 12 da Emenda Constitucional 20/98, *in verbis*:

Art. 12. Até que produzam efeitos as leis que irão dispor sobre as contribuições de que trata o art. 195 da Constituição Federal, são exigíveis as estabelecidas em lei, destinadas ao custeio da seguridade social e dos diversos regimes previdenciários.

Em suma, o que a norma afirma é que, no intervalo entre a *vigência* das leis que disporão sobre as contribuições sociais e a sua *eficácia*, serão exigíveis as contribuições previdenciárias até então existentes.

À luz dessas considerações, temos que, se a *Lei Municipal 924/98*, que incluiu os agentes políticos municipais entre os contribuintes obrigatórios do Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Cabedelo, foi publicada em 19/09/98, a contribuição previdenciária nela prevista só poderia ser exigida a partir de 19/12/98. Conclui-se, do mesmo modo, que, entre 19/09/98 e 19/12/98, os agentes políticos municipais deveriam continuar contribuindo para com o seu sistema previdenciário *anterior*, ou seja, o regime geral a cargo do *INSS*, ao qual eram obrigatoriamente filiados desde 1997, por força da Lei 9.506, de 30/10/97. Caso a Câmara Municipal tenha realizado algum desconto a título de contribuição previdenciária dos vereadores cabedelenses, o Legislativo o fez indevidamente e, portanto, encontra-se em débito para com o INSS e deve repassar tais valores à *autarquia previdenciária federal*, titular legal dos recursos descontados.

Raciocínio idêntico se aplica à Lei Federal 9.717, publicada em 28/11/98: a contribuição previdenciária nela prevista só poderia ser exigida a partir de 28/02/99; entre 28/11/98 e 28/02/99, os agentes políticos municipais deveriam, pois, continuar contribuindo para com o seu sistema previdenciário imediatamente anterior, ou seja, o regime próprio a cargo do IPSEMC — a autarquia previdenciária municipal.

À Lei Municipal 687/93, que incluiu os servidores ocupantes de cargos em comissão entre os contribuintes obrigatórios do IPSEMC, também se aplica o mesmo entendimento: publicada em 28.03.93, a contribuição previdenciária nela prevista só pôde ser exigida de 28/06/93 a 28/02/99, data em que a contribuição previdenciária prevista na Lei Federal 9.717 passou a ser cobrada.

IV. De acordo com a Lei Federal 9.717/98, deverá ser extinto o IPSEMC?

Ao dispor sobre as *regras gerais* para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social, a Lei Federal 9.717/98 impediu a manutenção dos sistemas previdenciários locais que não atendessem a requisitos *contábeis* e *atuariais* mínimos. No uso das atribuições que lhe conferem o art. 87, parágrafo único, inc. II, da Constituição Federal, e o art. 9º da Lei nº 9.717/98, o Ministério da Previdência e Assistência Social detalhou aqueles requisitos mínimos, através da **Portaria nº 4.992/99**.

O ente federado que *não se enquadra nos requisitos* fixados pela Portaria nº 4.992/99 não pode permanecer com o respectivo regime de previdência social, devendo, conseqüentemente, vincular os seus servidores ao regime geral de previdência social.

Uma última observação merece destaque: tanto a *Lei Federal 9.717/98* (art. 10) como a *Portaria nº 4.992/99* (art. 21) obrigam o ente federado a assumir integralmente a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a vigência do respectivo regime próprio de previdência, bem como daqueles benefícios cujos requisitos necessários à sua concessão foram implementados anteriormente à extinção do regime. Desse modo, com a extinção do regime previdenciário municipal, os recursos referentes às contribuições previdenciárias regularmente instituídas e arrecadadas pelo IPSEMC devem ser absorvidos pelo tesouro municipal a fim de fazer face àquelas despesas.

ISTO POSTO, opina o Ministério Público, *em preliminar*, pelo conhecimento da consulta e, *no mérito*, em razão da inexistência de juízo negativo de constitucionalidade, em sede de controle concentrado, que se ofereça à autoridade consulente resposta nos termos abaixo sumariados:

I. Ante a ausência de decisão judicial com eficácia *erga omnes* em sentido contrário, a publicação da Lei Federal 9.717/98 suspendeu, imediatamente, a eficácia das leis municipais que incluíam os agentes políticos e os ocupantes de cargos em comissão entre os contribuintes obrigatórios do instituto previdenciário municipal.

II. Os ocupantes de cargos em comissão e os agentes políticos municipais deverão, com o advento da Lei nº 9.717/98, passar a contribuir obrigatoriamente para com o regime geral de previdência social, a cargo do INSS.

III. Os valores descontados da remuneração dos agentes políticos do município de Cabedelo, antes de decorrido o prazo nonagesimal estabelecido pela CF/88, a título de contribuição previdenciária, devem ser repassados à autarquia previdenciária federal, titular legal dos recursos descontados, de acordo com o art. 12 da Emenda Constitucional nº 20/98.

IV. Caso o município de Cabedelo não demonstre atender aos requisitos contábeis e atuariais mínimos, previstos na Lei Federal 9.717/98 e regulamentados pela Portaria nº 4.992/99, do Ministério da Previdência e Assistência Social, deverá extinguir, por lei própria, o seu instituto previdenciário.

É como opino, salvo melhor juízo.

João Pessoa (PB), 29 de setembro de 1999.

Curso de Direito Financeiro e Tributário

Ricardo Lobo Torres

Obra didática dirigida a estudantes das faculdades de Direito e a candidatos a concursos públicos na área jurídica. Aborda os principais aspectos do Direito Financeiro e Tributário, inclusive em suas relações com o Direito Constitucional e Direito Processual.

Ref. 0058
Form. 14x21

Brochura
1999

373 págs.
6ª ed.

Curso de Direito Internacional Público

Celso D. de Albuquerque Mello

A mais completa e atualizada obra publicada no Brasil nos últimos anos. O autor expõe o DIP Positivo e se estende aos aspectos políticos e históricos. Inúmeras questões que interessam a todos os que militam na área do Direito são versadas, com o conflito entre lei e tratado, imunidade de jurisdição de Estado estrangeiro e agentes diplomáticos, regime jurídico de navios e aeronaves etc. E, acima de tudo, os direitos do homem.

Ref. 0039
1.346 págs.

Cartonado
Form. 16x23

2 vols.
1997 - 11ª ed.