



25/05/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 626.837 GOIÁS

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
RECTE.(S)	: ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
RECDO.(A/S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

EMENTA

Recurso extraordinário. Repercussão geral. Tributário. Contribuição previdenciária. Imunidade recíproca. Inexistência. Artigo 195, I, a, e II, da CF, na versão da EC nº 20/98. Lei nº 10.887/04. Exercentes de mandato eletivo. Agentes políticos. Condição de segurado do RGPS. Incidência das contribuições previdenciárias do segurado e do patrão. Possibilidade.

1. A imunidade recíproca do art. 150, VI, a, da Constituição alcança tão somente a espécie tributária imposto. Na ADI nº 2.024/DF, Rel. Min. **Sepúlveda Pertence**, quando decidiu sobre a incidência da contribuição previdenciária sobre a remuneração paga pelos entes da Federação aos exercentes de cargo em comissão, a Corte assentou, mais uma vez, que a imunidade encerrada no art. 150, VI, a, da Constituição não pode ser invocada na hipótese de contribuição previdenciária.

2. No julgamento do RE nº 351.717/PR, a Corte entendeu que a Lei nº 9.506/97 teria criado uma nova figura de segurado obrigatório da previdência, uma vez que, na dicção do art. 195, II, da Constituição, em sua redação original, “trabalhador” seria todo aquele que prestasse serviço a entidade de direito privado ou mesmo de direito público, desde que abrangido pelo regime celetista.

3. A partir da nova redação dada ao art. 195, I, a, e II, da Constituição pela Emenda Constitucional nº 20/1998, há previsão de incidência da contribuição previdenciária sobre a folha de salários e **demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, a pessoa física que preste serviço à União, aos estados ou aos municípios,**

**RE 626837 / GO**

mesmo sem vínculo empregatício. Não se verifica, ademais, a restrição de se considerar como segurado obrigatório da Previdência Social somente o “trabalhador”, já que o texto constitucional se refere também a “demais segurados da Previdência Social”.

4. A EC nº 20/98 passou a determinar a incidência da contribuição sobre qualquer segurado obrigatório da Previdência Social e, especificamente no § 13 – introduzido no art. 40 da Constituição –, submeteu todos os ocupantes de cargos temporários ao regime geral da Previdência, o que alcança os exercentes de mandato eletivo.

5. A Lei nº 10.887/04, editada após a EC nº 20/98, ao incluir expressamente o exercente de mandato eletivo no rol dos segurados obrigatórios, desde que não vinculado a regime próprio de previdência, tornou possível a incidência da contribuição previdenciária sobre a remuneração paga ou creditada pelos entes da federação, a qualquer título, aos exercentes de mandato eletivo, os quais prestam serviço ao Estado.

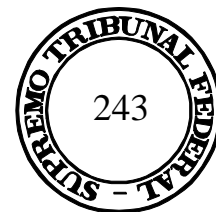
Nega-se provimento ao recurso extraordinário.

Tese proposta para o tema 691:

““Incide contribuição previdenciária sobre os rendimentos pagos aos exercentes de mandato eletivo decorrentes da prestação de serviços à União, a estados e ao Distrito Federal ou a municípios após o advento da Lei nº 10.887/2004, desde que não vinculados a regime próprio de previdência.”

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, sob a presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, apreciando o tema 691 da repercussão geral, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em negar provimento ao recurso. Em seguida, o Tribunal fixou a seguinte tese: “Incide



RE 626837 / GO

contribuição previdenciária sobre os rendimentos pagos aos exercentes de mandato eletivo, decorrentes da prestação de serviços à União, a estados e ao Distrito Federal ou a municípios, após o advento da Lei nº 10.887/2004, desde que não vinculados a regime próprio de previdência”.

Brasília, 25 de maio de 2017.

MINISTRO DIAS TOFFOLI

Relator



25/05/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 626.837 GOIÁS

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
RECTE.(S)	: ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
RECDO.(A/S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

RELATÓRIO**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

Estado de Goiás interpõe recurso extraordinário, com fundamento na alínea a do permissivo constitucional, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da Primeira Região assim ementado:

“CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. EXERCENTES DE MANDATO ELETIVO. LEI 9.506/97. INCONSTITUCIONALIDADE. CF/88, ART. 195, I. REDAÇÃO ORIGINAL. EC Nº 20/98. NÃO CONVALIDAÇÃO DA LEI INCONSTITUCIONAL. LEI 10.887/04. SUBMISSÃO DOS AGENTES POLÍTICOS AO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. CONSTITUCIONALIDADE. PERDA DE OBJETO. INOCORRÊNCIA. NORMA SUPERVENIENTE. PRINCÍPIO DA IRRETROATIVIDADE. RECURSO DE APELAÇÃO DESPROVIDO.

1. A Lei nº 9.506/97, ao introduzir a alínea h, do inciso I, art. 12 da Lei nº 8.212/91, instituiu tributo sobre base material não prevista constitucionalmente, à época da sua edição, porquanto limitada à folha de salários, a teor da alínea a, do inciso I, do art. 195.

2. Inconstitucionalidade formal da Lei nº 9.506/97 reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (RE 351.717/PR) por inobservância da via legislativa qualificada Lei Complementar para instituição de fonte nova de custeio, conforme exigência do art. 195, § 4º, c/c o art. 154, I, da CF/88.

**RE 626837 / GO**

3. A EC nº 20/1998, ao acrescentar à alínea a do inciso I do art. 195 da CF a frase e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício, não constitucionalizou a Lei nº 9.506/97, nem legitimou, por si só, a cobrança imediata da contribuição incidente sobre a remuneração dos exercentes de mandatos políticos, base econômica a ser tributada para o custeio da seguridade social. Precedentes: AC 2003.38.00.065382-4/MG; Relator: Desembargadora Federal Maria do Carmo Cardoso, DJU de 11/04/2008, pág. 430.

4. Com o advento da Lei nº 10.887/2004 foi instituída validamente contribuição a ser exigida dos agentes políticos, desde que não vinculados a regime próprio de previdência social, com respaldo na nova redação do art. 195, I, a, CF/88, introduzida pela EC nº. 20/98.

5 Não merece respaldo a alegação do INSS de perda superveniente do objeto da ação, em face da edição da Lei nº 10.887/2004, haja vista que a norma em questão só teve incidência para o futuro, não alcançando, em decorrência do Princípio da Irretroatividade, os fatos anteriores à sua vigência.

6. Remessa Oficial parcialmente provida. Apelação do Estado de Goiás desprovida” (fl. 153).

Em síntese, o Tribunal de origem concluiu pela constitucionalidade da contribuição previdenciária de 20% incidente sobre os rendimentos pagos pelo Estado de Goiás aos agentes políticos exercentes de mandato eletivo, na forma do art. 22, inciso I, da Lei nº 8.212/91. Assentou o Tribunal que, após o advento da Lei nº 10.887/2004, foi instituída, validamente, contribuição a ser exigida dos agentes políticos, desde que não vinculados a regime próprio de previdência social, com respaldo na nova redação do art. 195, I, a, CF/88, introduzida pela EC nº 20/98.

No apelo extremo, fundado na alínea a do permissivo constitucional, o Estado de Goiás aponta contrariedade ao art. 195, incisos I e II, e § 4º, da Constituição, sustentando ser inconstitucional o art. 22, inciso I, da Lei nº

RE 626837 / GO

8.212/91, visto que o dispositivo estaria a autorizar a incidência da contribuição previdenciária sobre o total da remuneração paga aos exercentes de mandatos eletivos e aos secretários de Estado, entre eles o governador e o vice-governador. Sustenta que o ente político, no que tange ao financiamento da seguridade social, não pode ser equiparado às empresas, e que os agentes políticos - considerados segurados obrigatórios da Previdência Social, na forma da letra j do inciso I do art. 12 da mesma Lei, com a redação dada pela Lei 10.887/04 - não prestam serviço ao Estado, mas nele exercem função política.

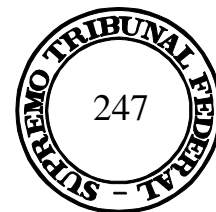
Requer o recorrente seja declarada a inexistência de relação jurídica tributária entre o Estado de Goiás e a União, sob o argumento de que o **caput** do art. 195 da Constituição já prevê a destinação de recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para o financiamento da Seguridade Social, não se justificando, segundo entende, que essas pessoas de direito público interno tenham também de contribuir para a seguridade social.

Quanto à repercussão geral da matéria, aduz que, em razão da magnitude da questão constitucional, sua ocorrência seria patente, haja vista que se trata de interpretação/aplicação de princípios constitucionais fundamentais que traduzem um conjunto de valores básicos, servindo de esteio a toda a ordem jurídica, em sua dimensão objetiva.

Em contrarrazões, a União, preliminarmente, aduz a ausência de prequestionamento da matéria constitucional e a existência de afronta reflexa ao texto constitucional. No mérito, sustenta que a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 9.506/97 visou à redação do art. 195 da CF, na versão anterior à EC nº 20/98. Refere que a Lei nº 10.887/2004 é posterior à referida emenda constitucional e que a contribuição previdenciária incidente sobre a remuneração dos exercentes de mandato eletivo federal, estadual ou municipal não vinculados a regime próprio tem previsão no art. 195, II, podendo ser instituída por lei ordinária.

A repercussão geral do tema foi reconhecida em 25/10/2013.

O Ministério Público Federal, em parecer da lavra do Subprocurador



RE 626837 / GO

Geral da República **Odim Brandão Ferreira**, opinou pelo não provimento do recurso, em manifestação assim ementada:

“Recurso extraordinário. Cobrança de contribuição previdenciária patronal sobre a remuneração recebida pelos titulares de mandato eletivo.

A Constituição e a lei de modo expresso equipararam os Estados às empresas para o fim da exigência da quota patronal. A contribuição previdenciária.

hipótese do art. 195, I, a, parte final, da CR, acrescida pela EC 20/1998, abrange os subsídios dos parlamentares pagos por Estados e Municípios como contraprestação pelo exercício da função pública.

Após a EC 20/1998 e posteriormente à Lei 10.887/2004, é devida a contribuição quota patronal do Estado incidente nos subsídios de seus agentes políticos.

Parecer pelo desprovimento do recurso extraordinário.”

É o relatório.



25/05/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 626.837 GOIÁS**VOTO****O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

O recurso extraordinário preenche os requisitos gerais de admissibilidade.

Em síntese, o Tribunal de origem assentou que, com o advento da Lei nº 10.887/04 - a qual, com respaldo na nova redação do art. 195, I, a, da CF/88, introduzida pela EC nº 20/98, alterou o art. 12 da Lei 8.212/91, prevendo, na alínea j, a condição de segurado da previdência social aos exercentes de mandato eletivo, desde que não vinculados a regime próprio de previdência social -, o Estado de Goiás, a teor dos arts. 15, I; 22, I; e 30, I, a e b, da citada lei passou à condição de contribuinte e de responsável tributário com relação à cota patronal e à contribuição desses segurados, respectivamente.

Entendeu, ainda, que a exigência da cota patronal de estados e municípios não afronta o princípio da imunidade recíproca prevista no art. 150, VI, a, da Constituição, pois essa estaria restrita à instituição de impostos.

Feito esse breve relato, procedo à análise do mérito do recurso.

Em primeiro lugar relembro ser absolutamente tranquilo o entendimento da Corte no sentido de que a imunidade recíproca do art. 150, VI, a, da Constituição alcança tão somente a espécie tributária imposto. Na ADI nº 2.024/DF, Rel. Min. **Sepúlveda Pertence**, quando decidiu sobre a incidência da contribuição previdenciária sobre a remuneração paga pelos entes da federação aos exercentes de cargo em comissão, a Corte assentou, mais uma vez, que a imunidade encerrada no art. 150, VI, a, da Constituição não pode ser invocada na hipótese de contribuição previdenciária.

Na ocasião, o Ministro Relator lembrou o precedente da Segunda Turma na Pet nº 2.662/PR-AgR, Rel. Min. **Celso de Mello**, no qual ficou assentado o entendimento de que a contribuição pertinente ao PASEP,

RE 626837 / GO

“- por qualificar-se como contribuição social - **não se expõe**, por efeito de sua própria natureza jurídica, às **limitações** fundadas na garantia constitucional da **imunidade tributária recíproca**, que se aplica, **unicamente**, enquanto **espécie** de imunidade tributária genérica, aos impostos (RTJ 136/846 - RTJ 174/303-304 – RE 211.782), consoante prescreve, em cláusula expressa, a própria Constituição da República (art. 150, VI, a).”

Cumpra relembrar, ainda, que, na referida ação direta, a conclusão foi no sentido de que o art. 40, § 13, da Constituição, conforme a Emenda Constitucional nº 20/98, submete os ocupantes de cargos exclusivamente em comissão, assim como os **ocupantes de outros cargos temporários** ou de empregos públicos, ao regime geral da previdência social.

Vide, ademais, que, no julgamento do RE nº 351.717/PR, Rel. Min. **Carlos Velloso**, a Corte declarou a inconstitucionalidade do § 1º do art. 13 da Lei 9.506, de 30/10/97, o qual acrescentou a alínea **h** ao inciso I do art. 12 da Lei 8.212/91, tornando segurado obrigatório do regime geral de previdência social o exercente de mandato eletivo, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social, **considerado o art. 195, II, da Constituição, com a redação ostentada antes da EC 20/98**.

Na ocasião, a Corte entendeu que a lei ordinária teria criado uma nova figura de segurado obrigatório da previdência, uma vez que, na dicção do art. 195, II, da Constituição, em sua redação original, “trabalhador” seria aquele que presta serviço a entidade de direito privado ou mesmo a entidade de direito público, desde que abrangido pelo regime celetista. Nesse linha, a Lei nº 9.506/1997 teria inovado ao tomar o agente político como o trabalhador indicado no referido dispositivo constitucional, instituindo nova fonte de custeio da seguridade social, sem observar a técnica de competência residual inscrita no art. 154, I, **ex vi** do art. 195, § 4º, ambos da Constituição.

Sobreveio a Emenda Constitucional nº 20/1998, a qual atribuiu nova redação ao art. 195, incisos I, **a**, e II, da Constituição, nos seguintes termos:

**RE 626837 / GO**

“Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201”.

Como se vê, a partir da nova redação dada ao art. 195, I, **a**, e II, da Constituição, pela Emenda Constitucional nº 20/1998, a regra de competência impositiva lá contida acrescentou novos sujeitos passivos de contribuições, ampliando as fontes de custeio da seguridade social. Possibilitou-se, assim, que a lei ordinária validamente institua contribuição previdenciária sobre a folha de salários e **demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, a pessoa física que preste serviço à União, aos estados ou aos municípios, mesmo sem vínculo empregatício**, na qualidade de entidade equiparada a empresa, na forma da Lei nº 8.212/91. Não se verifica, ademais, a restrição de se considerar como segurado obrigatório da Previdência social somente o “trabalhador”, já que o texto constitucional refere também a “demais segurados da Previdência Social”.

A Lei nº 10.887/2004, editada após a referida emenda, ao incluir expressamente o exercente de mandato eletivo federal, estadual ou municipal no rol dos segurados obrigatórios, desde que não vinculado a regime próprio de previdência, tornou possível a incidência da contribuição previdenciária sobre a remuneração paga ou creditada pelos entes da federação, a qualquer título, aos exercentes de mandato eletivo,

RE 626837 / GO

os quais prestam serviço ao Estado.

Realmente, sem embargo de pequenas divergências terminológicas, na doutrina e na jurisprudência da Suprema Corte, os agentes políticos consideram-se compreendidos no conceito, em sentido amplo, de servidores públicos.

Agente político, ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, é **espécie de agente público**. E agente público é “**quem quer que desempenhe funções estatais**” (BANDEIRA de MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 13 ed. Malheiros, 2001. p. 227)

Forte em Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, Celso Antônio formula a classificação dos **agentes públicos** englobando-os em três grande grupos: a) agente políticos; b) servidores estatais, abrangendo servidores públicos e servidores das pessoas governamentais de Direito Privado; c) particulares em atuação colaboradora com o Poder Público. (Celso Antônio Bandeira de Mello, ob. cit. p. 229).

O **Ministro Sepúlveda Pertence**, nos autos da ADI nº 455/DF-MC, já assinalava:

"(...) Primeiro, a negativa aos mandatários do Poder Legislativo, porque agentes políticos, da qualidade de servidores públicos **lato sensu** é, no mínimo, tese que exige cuidadosa reflexão. Segundo, o próprio art. 40 CF, no § 2º, cometeu à lei dispor sobre a aposentadoria em cargos ou empregos temporários', entre os quais, argumenta-se, se incluiriam, em sentido amplo, os mandatos parlamentares" (DJ de 14/6/91).

Do voto proferido pelo Ministro **Ayres Brito**, quando do julgamento do RE nº 351.717/PR, extrai-se a constatação de que a EC 20/98 alterou o regime previdenciário de agentes políticos:

"(...) [C]omo se trata de lei anterior à **Emenda Constitucional nº 20, que alterou fundamentalmente o regime de contribuição – dos parlamentares, inclusive** -, acompanho o

**RE 626837 / GO**

muito bem lançado voto do Ministro-Relator."

Confirma a sujeição dos agentes políticos ao Regime Geral da Previdência Social o voto do **Ministro Sepúlveda Pertence**:

"[S]ó a Emenda Constitucional 20 passou a determinar a incidência da contribuição sobre qualquer segurado obrigatório da Previdência Social, e, **especificamente no § 13 – que introduziu no art. 40 da Constituição – submeteu todos os ocupantes de cargos temporários – o que a meu ver abrange o mandato – ao regime geral da Previdência.**"

Na ADI nº 512/PB, Rel. **Min. Marco Aurélio**, embora parcialmente prejudicada em razão da superveniência da EC 20/98, a Corte ratificou o entendimento de que os agentes políticos são servidores públicos em sentido amplo.

"CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE - MUDANÇA SUPERVENIENTE DO TEXTO CONSTITUCIONAL. Possível conflito de norma com o novo texto constitucional resolve-se no campo da revogação, não ensejando o controle concentrado de constitucionalidade.

AUTONOMIA MUNICIPAL – TITULAR DE MANDATO ELETIVO – APOSENTADORIA – DISCIPLINA. Compete ao município a regência normativa da aposentadoria dos respectivos servidores, incluídos, considerado o sentido lato, os agentes políticos. Inconstitucionalidade de preceito estadual por invasão da autonomia municipal."

Nesse sentido, antes de retificar seu voto, o Ministro **Marco Aurélio** pontificou:

"Mediante os preceitos dos artigos 29 e 31, previu-se a autonomia dos municípios e, no campo normativo, esta ficou

**RE 626837 / GO**

ligada aos assuntos de interesse local. Por outro lado, compete a tais unidades da Federação dispor sobre o regime jurídico dos próprios servidores. Ora, **como ressaltado no parecer da Procuradoria Geral da República, os agentes públicos são servidores no sentido lato**. Logo, sob pena de menosprezo à citada autonomia, impossível é concluir-se ter o Estado, por meio de ato da Assembléia, ainda que Constituinte, competência para dispor sobre a matéria relativamente aos integrantes das diversas casas legislativas municipais."

Para o Relator da referida ação direta, Ministro **Marco Aurélio: a expressão 'servidor público', contida na Emenda nº 20, tem sentido abrangente e alcança, também, os agentes políticos.**

"Mantenho o voto, concluindo que não há incompatibilidade, ou seja, subsiste a possibilidade de termos a aposentadoria de membros de Casas Legislativas."

Como se vê, na linha do entendimento do Supremo Tribunal Federal, pode-se afirmar que estariam os agentes políticos abrangidos pelo disposto no art. 40, § 13, da Carta Federal (redação conferida pela EC 20/98): servidor público ocupante exclusivamente de cargo temporário, ao qual é aplicável o Regime Geral da Previdência Social (RGPS).

Não encontra amparo no texto constitucional ou na jurisprudência da Corte a tese de que os agentes políticos não prestam serviços ao Estado, exercendo apenas funções políticas definidas na Constituição, de modo que não manteriam vinculação de trabalho com o Estado nem estariam subsumidos no conceito de pessoa física prestadora de serviço a empresas ou entidades equiparadas.

Note-se que o fundamental, na declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 9.506/97, foi a assertiva de que, "na forma do disposto no art. 195, II, da Constituição Federal, o trabalhador que seria segurado obrigatório da previdência social seria aquele que prestasse serviço a entidade de direito privado ou mesmo a entidade pública, desde que celetista". Esse vício de inconstitucionalidade não remanesce na Lei nº



RE 626837 / GO

10.887/03, editada já na vigência da Emenda Constitucional nº 20/98.

Diante do exposto, nego provimento ao recurso extraordinário.

Proponho a seguinte tese para o tema 691:

“Incide contribuição previdenciária sobre os rendimentos pagos aos exercentes de mandato eletivo, decorrentes da prestação de serviços à União, a estados e ao Distrito Federal ou a municípios, após o advento da Lei nº 10.887/2004, desde que não vinculados a regime próprio de previdência.”



25/05/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 626.837 GOIÁS

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
RECTE.(S)	: ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
RECDO.(A/S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

OBSERVAÇÃO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - E aqui recentemente, Ministro Toffoli, nós conferimos, aos agentes políticos, uma série de parcelas trabalhistas que eram conferidas aos trabalhadores privados - férias, 13º. Não sei se se recordam dessa discussão em relação aos Prefeitos, aos agentes políticos em geral.

Então, com maior razão, a incidência também dessa contribuição, porque criaria até uma situação anti-isonômica.



25/05/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 626.837 GOIÁS**VOTO****O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):**

Trata-se, na origem, de ação ordinária, cujo objeto se pode descrever como de declaração de inexistência de relação jurídica tributária propiciadora da imposição de incidência de contribuição previdenciária patronal incidente sobre os vencimentos pagos a Agentes Políticos, Secretários de Estado, Governador, Vice-Governador e Deputados Estaduais.

Decidindo a referida Ação, que intentada pelo Estado de Goiás, o Juízo da 4ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado de Goiás tomou por procedente o pedido inicial, afastando a cobrança da contribuição patronal, conforme os termos do art. 12, I, "h", da Lei 8.112/1991, na redação dada pela Lei 9.506/1997, até a data de assunção de eficácia pela Lei 10.887/2004, determinando à Autarquia Previdenciária Federal (INSS) a restituição dos valores recolhidos, acrescidos da variação da taxa SELIC e, ainda, o reembolso das custas e o pagamento de honorários advocatícios à razão de 1% (um por cento) incidente sobre o valor da causa atualizado.

O INSS, diante da decisão, interpôs Embargos de Declaração sob a alegação de que presente julgamento *extra petita* desde quando determinada ao Estado de Goiás a condenação também à restituição de valores. A eles foi negado provimento.

O Estado de Goiás recorreu da decisão afirmando a procedência do seu pedido como apenas parcial, uma vez que afastada a exigência tão somente em relação à Lei nº 9.506/1997. Insiste na ilegitimidade da exigência fiscal, mesmo considerada a vigência da Lei nº 10.887/2004, tendo em vista não poderem ser os agentes políticos considerados prestadores de serviços de empresa, ademais, sendo de se considerar o estado como contribuinte da referida espécie tributária (contribuição) quando à empresa equiparado.

RE 626837 / GO

Julgado pelo Tribunal Regional Federal, este assim decidiu, destacando-se trechos especialmente relevantes:

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. EXERCENTES DE MANDATO ELETIVO. LEI 9.506/97. INCONSTITUCIONALIDADE. CF/88, ART. 195, I. REDAÇÃO ORIGINAL. EC N.020/98. NÃO CONVALIDAÇÃO DA LEI INCONSTITUCIONAL. LEI 10.887/04. SUBMISSÃO DOS AGENTES POLÍTICOS AO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. CONSTITUCIONALIDADE. PERDA DE OBJETO. INOCORRÊNCIA. NORMA SUPERVENIENTE. PRINCÍPIO DA IRRETROATIVIDADE. RECURSO DE APELAÇÃO DESPROVIDO.

1. A Lei nº 9.506/97, ao introduzir a alínea "h" do inciso I do art. 12 da Lei nº 8.212/91, instituiu tributo sobre base material não prevista constitucionalmente, à época da sua edição, porquanto limitada à folha de salários, a teor da alínea "a", do inciso I. do art. 195.

2. Inconstitucionalidade formal da Lei nº 9.506/97 reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (RE 351.717/PR) por inobservância da via legislativa qualificada - Lei Complementar - para instituição de fonte nova de custeio, conforme exigência do art. 195, § 4º, c/c o art. 154, I, da CF/88.

3. A EC n. o 20/1998, ao acrescentar à alínea "a" do inciso I do art. 195 da CF a frase "e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício, não constitucionalizou a Lei nº 9.506/97, nem legitimou, por si só, a cobrança imediata da contribuição incidente sobre a remuneração dos exercentes de mandatos políticos, base econômica a ser tributada para o custeio da seguridade social. Precedentes: AC 2003.38.00.065382-4/MG; Relator: Desembargador Federal Catão Alves, e-DJF1 de 11/04/2008 p.298 e 2006.38.10.000744-6/MG, Relatora: Desembargadora Federal Maria do Carmo Cardoso, DJU de 11/04/2008, pág. 430.

4. Com o advento da Lei nº 10.887/2004 foi instituída

**RE 626837 / GO**

validamente contribuição a ser exigida dos agentes políticos, desde que não vinculados a regime próprio de previdência social, com respaldo na nova redação do art. 195, I, "a", CF/88, introduzida pela EC n. 20/98.

5. Não merece respaldo a alegação do INSS de perda superveniente do objeto da ação, em face da edição da Lei n. 10.887/2004, haja vista que a norma em questão só teve incidência para o futuro, não alcançando, em decorrência do Princípio da Irretroatividade, os fatos anteriores à sua vigência.

6. Remessa Oficial parcialmente provida. Apelação do Estado de Goiás desprovida.

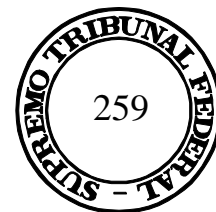
Da decisão do Tribunal Regional Federal foram interpostos os pertinentes recursos superiores, tendo ao Especial não sido conferida a admissão. Dessa decisão colhe-se:

3 - O recorrente alega violação ao art. 22, I, da Lei 8.212/91. Sustenta que os agentes políticos prestam serviços ao Estado e não podem ser comparados aos contribuintes sugeridos no art. 195, §, 4º, da Constituição Federal.

4 - Examinando os autos, observo que o dispositivo tido por violado não foi objeto de apreciação pelo acórdão recorrido. Na ausência de prequestionamento, incide o veto da Súmula n. 211 do Superior Tribunal de Justiça: "Inadmissível recurso especial quanto à questão que, a despeito da oposição de embargos declaratórios, não foi apreciada pelo Tribunal a quo."

5 - Ademais, o Superior Tribunal de Justiça se manifestou no sentido de que o "acolhimento da pretensão recursal implicaria, necessariamente, a análise de matéria constitucional, tarefa essa que refoge à competência definida na Constituição Federal para o recurso especial." (AgRg no Ag 452.608/PR, Rel. Ministra LAURITA VAZ, 2ª Turma, julgado em 26/11/2002, DJ 03/02/2003 p. 312).

Corroborando esse entendimento, destaco o seguinte aresto:

**RE 626837 / GO**

TRIBUTÁRIO E CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA SOBRE A REMUNERAÇÃO DOS AGENTES POLÍTICOS. ACÓRDÃO RECORRIDO CENTRADO EM FUNDAMENTO DE ÍNDOLE EMINENTEMENTE CONSTITUCIONAL. - A análise de questões constitucionais é de competência exclusiva do Excelso Pretória, conforme consta do art. 102, inc. 111, da Carta Magna, por meio de recurso extraordinário, sendo, pois, defeso a esta Colenda Corte fazê-lo, ainda que para fins de prequestionamento. - Agravo regimental a que se nega provimento. (AgRg no Ag 458. 391/SC, Rei. Ministro FRANCISCO FALCÃO, 18 Turma, julgado em 12/11/2002, DJ 17/02/2003 p. 239).

AGRAVO REGIMENTAL ACÓRDÃO COM FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL - CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DOS AGENTES POLÍTICOS - LEI 9.506/97. 1. Tese decidida sob enfoque estritamente constitucional não pode ser examinada nesta Corte na via estreita do recurso especial. 2. Agravo regimental improvido. (AgRg no REsp 358. 858/PR, ReI. Ministra ELIANA CALMON, 2ª Turma, julgado em 06/06/2002, DJ 16/09/2002 p. 168).

Pelo exposto, não admito o recurso especial.

Relativamente ao recurso extraordinário, nenhum óbice à sua admissão foi oposto, sendo de destaque as seguintes passagens da decisão pelo seu seguimento:

4- Assim, verifico, na petição de apelo extremo, que o recorrente cumpriu a exigência de demonstração formal e fundamentada da repercussão geral das questões discutidas no recurso extraordinário, disciplinada no art. 543-A do Código de Processo Civil, introduzido pela Lei n. 11.418/06.

RE 626837 / GO

5 - Desse modo, avançando no exame dos demais aspectos atinentes ao JUIZO de admissibilidade, inseridos na competência desta Presidência, verifico que o recorrente alega violação ao art. 195, incisos I e II e § 4º, da Constituição Federal. Sustenta que os agentes políticos prestam serviços ao Estado e não poderiam ser comparados aos contribuintes sugeridos nos referidos dispositivos constitucionais, especialmente no período de setembro a julho de 2001.

6 - Tendo em vista que a questão foi suficientemente debatida nos autos, o que satisfaz o requisito do prequestionamento, aliado à razoabilidade da argumentação do recorrente, merece ser recebido o recurso a fim de que possa ser apreciado pelo Excelso Pretório, ao qual compete suprir omissões e imperfeições da norma fundamental, a partir dos princípios e do espírito da própria Constituição Federal (RTJ 102/11).

Pelo exposto, admito o recurso extraordinário.

Nesta Corte, sob a relatoria do Eminentíssimo Ministro DIAS TOFOLLI, processou-se o crivo de repercussão geral, ementando-se o seu reconhecimento como se verifica:

REPERCUSSÃO GERAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. EXERCENTES DE MANDATO ELETIVO. ARTIGO 195, I, CF. EC Nº 20/98. LEI 10.887/04. SUBMISSÃO DOS AGENTES POLÍTICOS AO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada.

Importante destacar a fundamentação na decisão de reconhecimento da Repercussão Geral:

**RE 626837 / GO**

Este Supremo Tribunal Federal, nos autos do RE 351.717/PR, declarou a inconstitucionalidade do 1º do art. 13 da Lei 9.506, de 30/10/97, o qual acrescentou a alínea h ao inciso I do art. 12 da Lei 8.212/91, tornando segurado obrigatório do regime geral de previdência social o exercente de mandato eletivo, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social, considerado o art. 195, 11, da Constituição, com a redação ostentada antes da EC 20/98.

Todavia, quanto às novas alterações legislativas implementadas pela Emenda Constitucional 20/98 e pela Lei 10.887/01 atinentes à contribuição previdenciária incidente sobre a remuneração dos agentes políticos e à respectiva contribuição dos entes da federação - não há pronunciamento da Corte. Fica evidente, assim, a necessidade de se enfrentar o tema de fundo. Entendo que a matéria transcende o interesse subjetivo das partes e possui grande densidade constitucional, estando, portanto, caracterizada a repercussão geral do tema, notadamente em seus aspectos jurídicos, econômicos e sociais. Ademais, o reconhecimento da repercussão geral do tema conferirá à decisão a ser proferida pelo Plenário desta Corte os inegáveis benefícios daí decorrentes. Assim, considero presente a repercussão geral da matéria constitucional versada no recurso extraordinário. (g.n.)

Identifica-se o tema da Repercussão Geral como o de número 691, assim descrita a tese:

Submissão dos entes federativos ao pagamento de contribuição previdenciária patronal incidente sobre a remuneração dos agentes políticos não vinculados a regime próprio de previdência social, após o advento da Lei 10.887/2004.

O Ministério Público Federal opinou pelo desprovimento do recurso extraordinário, apontando o seguinte:

RE 626837 / GO

Não importa discutir no recurso extraordinário se o legislador se valeu da competência impositiva que a Constituição lhe deferiu; interessa sublinhar que a ela deferiu o poder de tributar de forma ampla os rendimentos de qualquer trabalho para o custeio do sistema previdenciário, como decorre da equiparação de "entidade" às empresas, e da tributabilidade dos "rendimentos do trabalho pagos a qualquer título". Ainda que do ponto de vista administrativo, os chamados agentes políticos não se subordinem às regras gerais do trabalho, é inequívoco que, da perspectiva constitucional do custeio da previdência, sua atividade é trabalho remunerado e, por isso, representa índice de capacidade contributiva para o sustento de benefícios próprios e alheios no sistema solidário de proteção contra infortúnios, comuns a todos os seres humanos. De resto, a exclusão da referida contribuição representaria privilégio em prol dos agentes políticos e das entidades públicas, em detrimento da massa de contribuintes da seguridade social, que presta a todos indistintamente, por meio da assistência social. Assim, é devida, após a EC 20, a contribuição quota patronal do Estado incidente nos subsídios de seus agentes políticos. (g.n.)

É o relato do essencial.

Trata-se da análise do cabimento da incidência de contribuição previdenciária patronal por sobre a remuneração dos agentes políticos não vinculados a regime próprio de previdência social, após o advento da Lei 10.887, de 18 de junho de 2004. Veicula esse texto legal, em seu art. 12, alterando o art. 11, inciso I, alínea "j", da Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, norma autorizativa à classificação do detentor de mandato eletivo, seja federal, estadual ou municipal, isto é, de agente político, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social, como segurado obrigatório da Previdência Social. Confirmam-se os textos normativos:

Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991:

Art. 11. São segurados obrigatórios da Previdência Social

RE 626837 / GO

as seguintes pessoas físicas:

I - como empregado:

.....

Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004:

Art. 12. A Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 11.

I -

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

....." (NR)

Alinham-se os referidos limites estabelecidos no tema da Repercussão Geral, desde o exposto na causa de pedir inicial até as razões de decidir estampadas para o Recurso de Apelação com o perímetro processual a ser observado no julgamento constitucional concreto.

Da inicial da ação declaratória pode se verificar expressamente que o seu objetivo seria o de "desonerar o Estado de Goiás do recolhimento de contribuição previdenciária ao INSS incidente sobre os vencimentos pagos aos seus agentes políticos, mais especificamente, aos Secretários de Estado e aos detentores de mandato eletivo estadual, vale dizer, Deputados Estaduais, Governador e Vice-Governador do Estado".

De sua parte, da Decisão proferida como solução ao Recurso de Apelação, anota-se que se insurgiria "o Autor/Apelante contra a exigência de recolhimento, pelo Estado, da cota 'patronal' da contribuição previdenciária, incidente sobre os subsídios pagos aos agentes políticos".

Cuida-se, portanto, no presente Recurso Extraordinário de, repise-se, exame quanto ao cabimento da incidência de contribuição previdenciária patronal por sobre a remuneração dos agentes políticos.

Ressalte-se que, até 8 de outubro de 2003, a alteração imposta à alínea "h" do inciso I do art. 12 da Lei 8.212, de 24 de julho de 1991, pela Lei 9.506, de 30 de outubro de 1997, que determinava dever serem tomados como segurados obrigatórios da Previdência Social, como

RE 626837 / GO

empregados, os exercentes de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, desde que não vinculados a regime próprio de previdência social, mantinha a pretensão fiscal passível de questionamento. A partir daquela data, este Tribunal, julgando o Recurso Extraordinário 351.717, concluiu ser a alteração normativa injurídica, declarando sua inconstitucionalidade:

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. PREVIDÊNCIA SOCIAL. CONTRIBUIÇÃO SOCIAL: PARLAMENTAR: EXERCENTE DE MANDATO ELETIVO FEDERAL, ESTADUAL ou MUNICIPAL. Lei 9.506, de 30.10.97. Lei 8.212, de 24.7.91. C.F., art. 195, II, sem a EC 20/98; art. 195, § 4º; art. 154, I. I. - A Lei 9.506/97, § 1º do art. 13, acrescentou a alínea h ao inc. I do art. 12 da Lei 8.212/91, tornando segurado obrigatório do regime geral de previdência social o exercente de mandato eletivo, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social. II. - Todavia, não poderia a lei criar figura nova de segurado obrigatório da previdência social, tendo em vista o disposto no art. 195, II, C.F. Ademais, a Lei 9.506/97, § 1º do art. 13, ao criar figura nova de segurado obrigatório, instituiu fonte nova de custeio da seguridade social, instituindo contribuição social sobre o subsídio de agente político. A instituição dessa nova contribuição, que não estaria incidindo sobre "a folha de salários, o faturamento e os lucros" (C.F., art. 195, I, sem a EC 20/98), exigiria a técnica da competência residual da União, art. 154, I, ex vi do disposto no art. 195, § 4º, ambos da C.F. É dizer, somente por lei complementar poderia ser instituída citada contribuição. III. - Inconstitucionalidade da alínea h do inc. I do art. 12 da Lei 8.212/91, introduzida pela Lei 9.506/97, § 1º do art. 13. IV. - R.E. conhecido e provido. RE 351.717 (Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Pleno, DJ de 21/11/2003)

Dessa decisão, a exemplo das proferidas nos RE 377.512-AgR-ED (Rel. Min. EROS GRAU, Primeira Turma, DJ de 20/10/2006), RE 344.567-AgR (Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Segunda Turma, DJ de 26/05/2006),

**RE 626837 / GO**

e RE 307.529-AgR-ED (Rel. Min. EROS GRAU, Primeira Turma, DJ de 24/03/2006), é possível se extrair que a mácula jurídica da alteração promovida pela Lei 9.506/1997 (pelo seu art. 13, § 1º) na Lei 8.212/1991 (acréscimo da alínea h ao inciso I do art. 12) residiria na (i) desatenção ao elenco *numerus clausus* estampado pelo art. 195, II, Constituição Federal (na redação original: “A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: II - dos trabalhadores”); e (ii) não incidência sobre folha de salários, faturamento ou lucros, conforme o art. 195, I (na redação original: “A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: I - dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro”), também do Texto Magno, na desatenção à fórmula da competência residual da União, conforme os precisos termos do art. 154, I (“A União poderá instituir: I - mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição”) c/c o art. 195, § 4º (“A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, obedecido o disposto no art. 154, I”), vale dizer, no desprezo à instituição da nova hipótese de incidência por lei complementar.

Editada, contudo, a Emenda Constitucional 20/1998, essa incorpora previsões que passam a autorizar como hipóteses abstratas de incidência fiscal previdenciária as que prevejam as figuras do empregador e da empresa, e ainda a de entidade a esta equiparada. Também, a do trabalhador e a de outros segurados da previdência social. Vale dizer, surgem como novas fontes possíveis de financiamento do sistema previdenciário as que tomem entidades que, por lei, assumam similar espaço contributivo do atribuído, em princípio, às empresas, e as

**RE 626837 / GO**

decorrentes das rendas de outros segurados.

Recuperando que a Lei 8.212, de 24 de julho de 1991, em seu art. 15, já cuidava de equiparar como empresa órgão ou entidade da administração pública direta, indireta e fundacional, é pela trilha normativa constitucional pavimentada pela EC 20/1998 que o legislador optou por se reencaminhar aprovando a já referida Lei 10.887/2004, passando a se prever como segurado obrigatório da Previdência Social empregado o exercente de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social.

Nesse ponto, importante que se mantenha sob máximas luzes o regime principiológico encampado pela Constituição da República. Em tal sentido, integrada ao conceito de seguridade social, que abarca além de direitos relativos à saúde e à assistência social, a previdência social deve igualmente estar assentada, entre outros, nos princípios da diversidade objetiva e subjetiva das bases para o seu financiamento (art. 194, parágrafo único, inciso VI) e da equidade na forma de participação do seu custeio (art. 194, parágrafo único, inciso V).

Promulgada a Emenda Constitucional 20/1998, em que ampliado o elenco de segurados obrigatórios da Previdência Social, incluídas entidades equiparadas, para fins de sujeição passiva, a, nos termos de lei, empresas, e incluídos outros segurados, com a publicação da Lei nº 10.887, de 2004, ficam adequadamente alcançados os agentes políticos e seus rendimentos como elementos materiais tributáveis no âmbito previdenciário.

À vista do considerado, conheço, mas NEGOU PROVIMENTO ao recurso extraordinário.

Como tese a ser eventualmente fixada, proponho a seguinte:

“É constitucional, após a publicação da Lei 10.887, de 18 de junho de 2004, a tributação previdenciária consubstanciada na contribuição patronal, considerado como sujeito passivo o ente federativo, e na contribuição incidente sobre a remuneração dos seus agentes políticos não vinculados a regime próprio de previdência social.



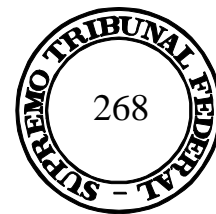
25/05/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 626.837 GOIÁS

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Eu também, Senhora Presidente, cumprimentado o eminente Relator pelo voto e pela síntese que fez exatamente na direção da conclusão a que também cheguei nesta matéria, cumprimentando a ilustre Procuradora que fez sustentação da Tribuna, voto acompanhando integralmente o Relator e juntarei a declaração de voto.



25/05/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 626.837 GOIÁS**VOTO**

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Trata-se de recurso extraordinário interposto em face de acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, cuja ementa reproduz-se a seguir:

“CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. EXERCENTES DE MANDATO ELETIVO. LEI 9.506/97. INCONSTITUCIONALIDADE. CF/88, ART. 195, I. REDAÇÃO ORIGINAL. EC N.º20/98. NÃO CONVALIDAÇÃO DA LEI INCONSTITUCIONAL. LEI 10.887/04. SUBMISSÃO DOS AGENTES POLÍTICOS AO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. CONSTITUCIONALIDADE. PERDA DE OBJETO. INOCORRÊNCIA. NORMA SUPERVENIENTE. PRINCÍPIO DA IRRETROATIVIDADE. RECURSO DE APELAÇÃO DESPROVIDO.

1. A Lei n.º 9.506/97, ao introduzir a alínea ‘h’, do inciso I, art. 12 da Lei n.º 8.212/91, instituiu tributo sobre base material não prevista constitucionalmente, à época da sua edição, porquanto limitada à folha de salários, a teor da alínea “a”, do inciso I, do art. 195.

2. Inconstitucionalidade formal da Lei n.º 9.506/97 reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (RE 351.717/PR) por inobservância da via legislativa qualificada – Lei Complementar – para instituição de fonte nova de custeio, conforme exigência do art. 195, § 4º, c/c o art. 154, I, da CF/88.

3. ‘A EC n.º 20/1998, ao acrescentar à alínea ‘a’ do inciso I do art. 195 da CF a frase ‘e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício’, não ‘constitucionalizou’ a Lei n.º 9.506/97, nem legitimou, por si só, a cobrança imediata da contribuição incidente sobre a remuneração dos exercentes de mandatos políticos, base econômica a ser tributada para o custeio da seguridade social.

RE 626837 / GO

Precedentes: AC 2003.38.00.065382-4/MG; Relator: Desembargador Federal Catão Alves, e-DJF1 de 11/04/2008 p.298 e 2006.38.10.000744-6/MG, Relatora: Desembargadora Federal Maria do Carmo Cardoso, DJU de 11/04/2008, pág. 430.

4. Com o advento da Lei n.º 10.887/2004 foi instituída validamente contribuição a ser exigida dos agentes políticos, desde que não vinculados a regime próprio de previdência social, com respaldo na nova redação do art. 195, I, "a", CF/88, introduzida pela EC n.º 20/98.

5. Não merece respaldo a alegação do INSS de perda superveniente do objeto da ação, em face da edição da Lei n.º 10.887/2004, haja vista que a norma em questão só teve incidência para o futuro, não alcançando, em decorrência do Princípio da Irretroatividade, os fatos anteriores à sua vigência.

6. Remessa Oficial parcialmente provida. Apelação do Estado de Goiás desprovida."

Anteriormente, havia se suscitado conflito federativo entre o Estado do Goiás e a União, o que foi rechaçado pelo e. Ministro Carlos Velloso. Ademais, o juízo da 4ª Vara da Seção Judiciária do Goiás indeferiu pedido liminar e negou seguimento à ação declaratória de inexistência de relação jurídico-tributária ajuizada pela parte ora Recorrente.

No recurso extraordinário, com fundamento no art. 102, III, "a", da Constituição da República, apontou-se ofensa ao art. 195, I e II, e §4º, do Texto Constitucional.

Nas razões recursais, sustenta-se que o Estado não pode ser equiparado à empresa para fins de exigência de contribuição previdenciária patronal.

Por outro lado, assevera-se que *"de modo algum pode-se considerar que os agentes políticos (Secretário de Estado, Governador, Vice-Governador e Deputados Estaduais) prestam serviço ao Estado. Exercem, sim, funções políticas, definidas em nível constitucional."*

Instada a manifestar-se, a Procuradoria-Geral da República, mediante parecer da lavra do Subprocurador-Geral da República Odin Brandão Ferreira, opinou pelo desprovimento do apelo extremo.

**RE 626837 / GO**

Em 24.10.2013, o Tribunal Pleno desta Corte reconheceu a preliminar da repercussão geral da questão. Na ocasião, o e. Ministro Relator Dias Toffoli assim assentou:

“Todavia, quanto às novas alterações legislativas implementadas pela emenda Constitucional 20/98 e pela Lei 10.887/01 – atinentes à contribuição previdenciária incidente sobre a remuneração dos agentes políticos e à respectiva contribuição dos entes da federação – não há pronunciamento da Corte.

Fica evidente, assim, a necessidade de se enfrentar o tema de fundo.”

São os fatos de interesse para esta manifestação.

De plano, declaro convicção no sentido da correção do acórdão recorrido, logo reputo que o presente recurso extraordinário não deve ser provido.

Em relação ao argumento de equiparação do Estado à empresa, verifica-se que tanto a Constituição da República quanto a lei federal de contribuições previdenciárias expressamente a fazem no que toca à exigência da quota patronal da contribuição.

Nos termos da Lei 7.087/1982, existia o Instituto de Previdência dos Congressistas, de natureza privada, que conglobava todos os parlamentares como segurados obrigatórios. A despeito de não haver qualquer controle relativo ao equilíbrio financeiro a atuarial, já lá exigia-se 10% dos subsídios e diárias pagas aos congressistas.

Com o advento da Lei 9.506/1997, extinguiu-se o IPC e criou-se o Plano de Seguridade Social dos Congressista (PSSC), a cargo da União e com filiação facultativa por parte dos parlamentares.

O objetivo consistia na vinculação do mandatário eleito sem vínculo efetivo ao Regime Geral da Previdência Social, na condição de segurado empregado. O problema instaurou-se na medida em que não havia referida fonte de custeio no texto originária da Carta Constitucional, de modo que a novidade jurídica deveria ter sido feita mediante lei

**RE 626837 / GO**

complementar.

Sendo assim, o Tribunal Pleno do STF declarou a inconstitucionalidade da alínea “h” do inciso I do art. 12 da Lei 8.212/91, incluída pela Lei 9.506/1997. Veja-se a ementa do RE 351.717, de relatoria do Ministro Carlos Velloso, DJ 21.11.2003:

“CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. PREVIDÊNCIA SOCIAL. CONTRIBUIÇÃO SOCIAL: PARLAMENTAR: EXERCENTE DE MANDATO ELETIVO FEDERAL, ESTADUAL ou MUNICIPAL. Lei 9.506, de 30.10.97. Lei 8.212, de 24.7.91. C.F., art. 195, II, sem a EC 20/98; art. 195, § 4º; art. 154, I. I. - A Lei 9.506/97, § 1º do art. 13, acrescentou a alínea h ao inc. I do art. 12 da Lei 8.212/91, tornando segurado obrigatório do regime geral de previdência social o exercente de mandato eletivo, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social. II. - Todavia, não poderia a lei criar figura nova de segurado obrigatório da previdência social, tendo em vista o disposto no art. 195, II, C.F.. Ademais, a Lei 9.506/97, § 1º do art. 13, ao criar figura nova de segurado obrigatório, instituiu fonte nova de custeio da seguridade social, instituindo contribuição social sobre o subsídio de agente político. A instituição dessa nova contribuição, que não estaria incidindo sobre “a folha de salários, o faturamento e os lucros” (C.F., art. 195, I, sem a EC 20/98), exigiria a técnica da competência residual da União, art. 154, I, ex vi do disposto no art. 195, § 4º, ambos da C.F. É dizer, somente por lei complementar poderia ser instituída citada contribuição. III. - Inconstitucionalidade da alínea h do inc. I do art. 12 da Lei 8.212/91, introduzida pela Lei 9.506/97, § 1º do art. 13. IV. - R.E. conhecido e provido.”

Com esteio no art. 52, X, da Constituição da República, o Senado Federal editou a Resolução 25/2005, tornando a declaração incidental do STF com eficácia *erga omnes*.

Torna-se imperativo rememorar que todos esses juízos de constitucionalidade tomaram como parâmetro o texto originário da

**RE 626837 / GO**

Constituição da República. Isso importa na medida em que a EC 20/1998 introduziu alteração, de maneira a prever, em nível constitucional, a fonte de custeio do congressista sem vínculo efetivo.

Eis o teor da redação atualizada do art. 195, na parte em que interessa:

“Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;”

Assim, o art. 12, I, “j”, da Lei 8.212/91, incluído pela Lei 10.887/2004, reproduziu o texto do dispositivo análogo, agora sem o vício formal de inconstitucionalidade, dado que posterior à EC 20/98.

Nesse quadro, parece-nos inequívoco que os exercentes de mandato eletivo federal, estadual e municipal, desde que não vinculados a regime própria de previdência social, devem ser considerados segurados obrigatórios. Por conexão lógica, os entes federativos devem arcar com a contribuição previdenciária patronal e proceder o desconto em folha da parcela devida pelos segurados.

Em abono ao exposto, cito a manifestação do e. Ministro Sepúlveda Pertence no julgado supracitado: *“Sr. Presidente, só a Emenda Constitucional 20 passou a determinar a incidência da contribuição sobre qualquer segurado obrigatório da Previdência Social, e, especificamente no § 13 — que introduziu no art. 40 da Constituição — submeteu todos os ocupantes de cargos temporários — o que a meu ver abrange o mandato — ao regime geral da Previdência.”*

No mesmo sentido, concorda-se com o parecer ministerial no

**RE 626837 / GO**

seguinte aspecto:

“A locução constitucional ‘entidade’ a ela [empresa] equiparada tem acepção suficientemente genérica para implicar a sujeição tributária de todos que se beneficiem da prestação de trabalho por pessoa natural, mediante contraprestação onerosa (...) O objetivo de congregar ao máximo os contribuintes no regime geral de previdência social, inclusive os decorrentes de vínculo estabelecidos com a administração pública, reforça o entendimento de que a inovação legislativa abarca as entidades públicas.”

Vale, ainda, lembrar o julgamento do Tribunal Pleno do STF segundo o qual não viola quaisquer cláusulas pétreas a EC 20/98 quando obriga todos servidores que exerçam somente funções públicas temporárias a contribuírem para o RGPPS, nos termos do art. 40, §13, do Texto Constitucional.

Confira-se a ementa da ADI 2.024, de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, DJe 22.06.2007:

“I. Ação direta de inconstitucionalidade: seu cabimento - sedimentado na jurisprudência do Tribunal - para questionar a compatibilidade de emenda constitucional com os limites formais ou materiais impostos pela Constituição ao poder constituinte derivado: precedentes. II. Previdência social (CF, art. 40, § 13, cf. EC 20/98): submissão dos ocupantes exclusivamente de cargos em comissão, assim como os de outro cargo temporário ou de emprego público ao regime geral da previdência social: arguição de inconstitucionalidade do preceito por tendente a abolir a "forma federativa do Estado" (CF, art. 60, § 4º, I): improcedência. 1. A "forma federativa de Estado" - elevado a princípio intangível por todas as Constituições da República - não pode ser conceituada a partir de um modelo ideal e apriorístico de Federação, mas, sim, daquele que o constituinte originário concretamente adotou e, como o adotou, erigiu em limite material imposto às futuras

RE 626837 / GO

emendas à Constituição; de resto as limitações materiais ao poder constituinte de reforma, que o art. 60, § 4º, da Lei Fundamental enumera, não significam a intangibilidade literal da respectiva disciplina na Constituição originária, mas apenas a proteção do núcleo essencial dos princípios e institutos cuja preservação nelas se protege. 2. À vista do modelo ainda acentuadamente centralizado do federalismo adotado pela versão originária da Constituição de 1988, o preceito questionado da EC 20/98 nem tende a aboli-lo, nem sequer a afetá-lo. 3. Já assentou o Tribunal (MS 23047-MC, Pertence), que no novo art. 40 e seus parágrafos da Constituição (cf. EC 20/98), nela, pouco inovou "sob a perspectiva da Federação, a explicitação de que aos servidores efetivos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, "é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial", assim como as normas relativas às respectivas aposentadorias e pensões, objeto dos seus numerosos parágrafos: afinal, toda a disciplina constitucional originária do regime dos servidores públicos - inclusive a do seu regime previdenciário - já abrangia os três níveis da organização federativa, impondo-se à observância de todas as unidades federadas, ainda quando - com base no art. 149, parág. único - que a proposta não altera - organizem sistema previdenciário próprio para os seus servidores": análise da evolução do tema, do texto constitucional de 1988, passando pela EC 3/93, até a recente reforma previdenciária. 4. A matéria da disposição discutida é previdenciária e, por sua natureza, comporta norma geral de âmbito nacional de validade, que à União se facultava editar, sem prejuízo da legislação estadual suplementar ou plena, na falta de lei federal (CF 88, arts. 24, XII, e 40, § 2º): se já o podia ter feito a lei federal, com base nos preceitos recordados do texto constitucional originário, obviamente não afeta ou, menos ainda, tende a abolir a autonomia dos Estados-membros que assim agora tenha prescrito diretamente a norma constitucional sobrevinda. 5. É da jurisprudência do Supremo Tribunal que o princípio da

**RE 626837 / GO**

imunidade tributária recíproca (CF, art. 150, VI, a) - ainda que se discuta a sua aplicabilidade a outros tributos, que não os impostos - não pode ser invocado na hipótese de contribuições previdenciárias. 6. A auto-aplicabilidade do novo art. 40, § 13 é questão estranha à constitucionalidade do preceito e, portanto, ao âmbito próprio da ação direta.”

Considerada como certa a incidência de contribuição previdenciária aos servidores não efetivos, resta perquirir se a condição de detentor de mandato popular desprovido de vínculo efetivo com a Administração Pública possui a capacidade de retirar-lhe a qualidade de segurado obrigatório do Regime Geral da Previdência Social.

A nosso ver, a resposta é negativa, pois **os subsídios parlamentares referem-se à contraprestação pecuniária ao trabalho prestado, ainda que esse labor seja relativo à função política do Estado. É certo que o congressista compõem a Administração Pública em sentido subjetivo e apresenta a vontade estatal no exercício do mandato, contudo esses dados não retiram o caráter de contraprestação do subsídio, como bem comprova a rotineira discussão se determinadas verbas percebidas pelos Exmo. Deputados e Senadores são remuneratórias ou indenizatórias para fins de incidência de tributos.**

Por sua pertinência, reproduz-se novamente trecho da manifestação do *Parquet*:

“A natureza institucional ou estatutária da relação jurídica que os vincula ao Estado não subtrai a prestação do trabalho e o recebimento da contraprestação pecuniária. A reestruturação do inciso alcança, portanto, remunerações pagas por trabalho prestado, que ainda não sejam necessariamente salários nem valores percebidos em função de relação de emprego.

(...)

Ainda que do ponto de vista administrativo, os chamados agentes políticos não se subordinem às regras gerais do trabalho, é inequívoco que, da perspectiva constitucional do custeio da previdência, sua atividade é trabalho remunerado”.

**RE 626837 / GO**

De fato, embora se reconheça que não há qualquer vínculo de hierarquia entre a entidade equiparada à empresa (Estado) e os segurados obrigatórios (congressistas), não se encontra pressuposto na regra-matriz das contribuições a regência e a imperatividade das categorias próprias do direito trabalhista.

Ademais, seria um contrassenso, portanto, cotejar essa linha de raciocínio e o assentado por este Tribunal Pleno no RE 65.898, de relatoria do Ministro Marco Aurélio e com redação para acórdão do Ministro Luís Roberto Barroso, cuja tese é a seguinte: *“O art. 39, § 4º, da Constituição Federal não é incompatível com o pagamento de terço de férias e décimo terceiro salário.”*

No particular, a douta corrente majoritária, ressalvada minha ótica pessoal, compreendeu que a interpretação literal do §4º do art. 39 da Constituição da República, que veda qualquer tipo de remuneração a detentor de mandato eletivo tirante o subsídio fixado em parcela única, deveria ceder ante a determinação teleológica do significado do dispositivo constitucional que valorizasse a atividade parlamentar como trabalho, e não como expressão exclusiva da *vida activa*.

Logo, parece de pouca integridade em relação à jurisprudência do STF, considerar que aos mandatários eleitos aplicam-se uma plêiade de direitos conferidos aos trabalhadores, conforme o art. 39, §3º, do Texto Constitucional, porém a eles não se impõe o vínculo obrigatório com o Regime Geral da Previdência Social, por supostamente não prestarem serviço ao Estado.

Ante o exposto, conheço do recurso extraordinário a que se nega provimento.

Ademais, sintetizo a presente manifestação na seguinte assertiva:
“É devida contribuição previdenciária patronal por parte dos entes federativos em relação aos detentores de mandato eletivo a eles vinculados, sem liame efetivo com a Administração Pública.”

É como voto.



25/05/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 626.837 GOIÁS

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Presidente, penso que, como diz o eminente Ministro Dias Toffoli, a Emenda Constitucional nº 20, inequivocamente, aumentou as fontes de custeio da Previdência Social, da Seguridade Social. De modo que a decisão é irretocável, e eu a estou acompanhando.



25/05/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 626.837 GOIÁS

VOTO

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Senhora Presidente, saudando a todos, em especial a Doutora Luciana, com a sua competente sustentação oral, e o eminente Relator, cujo voto eu acompanho na íntegra. Voto no sentido, então, proposto por Sua Excelência.



25/05/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 626.837 GOIÁS

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Eu também, Senhora Presidente, acompanho o eminente Ministro Relator, e houvesse, na oportunidade, a Emenda nº 20, o acórdão do Ministro Velloso seria exatamente em outro sentido. Estou de acordo.



25/05/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 626.837 GOIÁS

VOTO

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhora Presidente, eu cumprimento a Procuradora que se manifestou da Tribuna, cumprimento também o Ministro Toffoli pela objetividade com que se houve ao proferir o seu voto.

Também digo que, a partir da Emenda 20/98, não há mais nenhuma dúvida no tocante à necessidade de contribuição do agente político detentor de mandato eletivo. E essa condição foi depois explicitada pela Lei 10.887/2004, que introduziu a alínea g no artigo 12 da Lei 8.812, que acabou por afastar qualquer dúvida que, porventura, pudesse haver no tocante a essa contribuição por parte dos entes públicos.

Concordo com o Relator, nego provimento e também abono a tese proposta por Sua Excelência.



25/05/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 626.837 GOIÁS

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Também
eu, Presidente, cumprimentando o eminente Relator e a sustentação da
Tribuna, acompanho integralmente.



25/05/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 626.837 GOIÁS

VOTO

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Acompanho o voto do eminente Ministro DIAS TOFFOLI e, *em consequência*, **nego** provimento ao presente recurso extraordinário, **manifestando-me, ainda, de acordo** com a tese jurídica, **referente** ao Tema 691, **formulada** pelo ilustre Relator.

É o meu voto.



25/05/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 626.837 GOIÁS

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Vogal):

1. Em 25.10.2013, este Supremo Tribunal reconheceu a repercussão geral da questão constitucional tratada no processo, no qual discutida a constitucionalidade da cobrança da quota patronal dos Estados para o Regime Geral da Previdência ao qual submetidos os agentes políticos (Secretários de Estado, Vice-Governador, Governador e Deputados estaduais).

Tem-se na manifestação do Ministro Dias Toffoli:

“Estado de Goiás interpõe recurso extraordinário, com fundamento na alínea a do permissivo constitucional, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da Primeira Região assim ementado:

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. EXERCENTES DE MANDATO ELETIVO. LEI 9.506/97. INCONSTITUCIONALIDADE. CF/88, ART. 195, I. REDAÇÃO ORIGINAL. EC Nº 20/98. NÃO CONVALIDAÇÃO DA LEI INCONSTITUCIONAL. LEI 10.887/04. SUBMISSÃO DOS AGENTES POLÍTICOS AO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. CONSTITUCIONALIDADE. PERDA DE OBJETO. INOCORRÊNCIA. NORMA SUPERVENIENTE. PRINCÍPIO DA IRRETROATIVIDADE. RECURSO DE APELAÇÃO DESPROVIDO.

1. A Lei nº 9.506/97, ao introduzir a alínea h, do inciso I, art. 12 da Lei nº 8.212/91, instituiu tributo sobre base material não prevista constitucionalmente, à época da sua edição, porquanto limitada à folha de salários, a teor da alínea a, do inciso I, do art. 195.

2. Inconstitucionalidade formal da Lei nº 9.506/97 reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (RE 351.717/PR) por inobservância da via legislativa qualificada Lei Complementar para instituição de fonte

RE 626837 / GO

nova de custeio, conforme exigência do art. 195, § 4º, c/c o art. 154, I, da CF/88.

3. A EC nº 20/1998, ao acrescentar à alínea a do inciso I do art. 195 da CF a frase e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício, não constitucionalizou a Lei nº 9.506/97, nem legitimou, por si só, a cobrança imediata da contribuição incidente sobre a remuneração dos exercentes de mandatos políticos, base econômica a ser tributada para o custeio da seguridade social. Precedentes: AC 2003.38.00.065382-4/MG; Relator: Desembargadora Federal Maria do Carmo Cardoso, DJU de 11/04/2008, pág. 430.

4. Com o advento da Lei nº 10.887/2004 foi instituída validamente contribuição a ser exigida dos agentes políticos, desde que não vinculados a regime próprio de previdência social, com respaldo na nova redação do art. 195, I, a, CF/88, introduzida pela EC nº. 20/98.

5. Não merece respaldo a alegação do INSS de perda superveniente do objeto da ação, em face da edição da Lei nº 10.887/2004, haja vista que a norma em questão só teve incidência para o futuro, não alcançando, em decorrência do Princípio da Irretroatividade, os fatos anteriores à sua vigência.

6. Remessa Oficial parcialmente provida. Apelação do Estado de Goiás desprovida (fl. 153).

Em síntese, o acórdão ora impugnado manteve a sentença com que a Justiça de primeiro grau afastou a cobrança i) da contribuição previdenciária dos agentes políticos, com fundamento no art. 12, h, da Lei nº 8.212/91 com a redação dada pela Lei 9.506/97 -, e ii) da cota patronal cobrada das entidades públicas, nos moldes do art. 22, inciso I, do mesmo diploma legal. A referida sentença foi mantida, inclusive, na parte em que se limitou o provimento à data em que passou a ter eficácia a Lei nº 10.887/04, respeitado o princípio da anterioridade nonagesimal (art. 195, § 6º, CF/88).

No apelo extremo, fundado na alínea a do permissivo constitucional, o Estado de Goiás aponta contrariedade ao art. 195, incisos I e II e § 4º, da Constituição, sustentando ser inconstitucional

RE 626837 / GO

o art. 22, inciso I, da Lei nº 8.212/91, visto que o dispositivo estaria a autorizar a incidência da contribuição previdenciária sobre o total da remuneração paga aos exercentes de mandatos eletivos e aos secretários de Estado, entre eles o Governador e Vice-Governador. Sustenta que o ente político, no que tange ao financiamento da seguridade social, não pode ser equiparado às empresas e que os agentes políticos - considerados segurados obrigatórios da Previdência Social, na forma da letra j do inciso I do art. 12 da mesma Lei, na redação dada pela Lei 10.887/04 - não prestam serviço ao Estado, mas nele exercem função política.

Requer o recorrente seja declarada a inexistência de relação jurídica tributária entre o Estado de Goiás e a União, sob o argumento de que o caput do art. 195 da Constituição já prevê a destinação de recursos provenientes dos orçamentos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para o financiamento da Seguridade Social, não se justificando, segundo entende, que essas pessoas de direito público interno tenham também de contribuir para a seguridade social.

Quanto à repercussão geral da matéria, aduz que, em razão da magnitude da questão constitucional, a sua ocorrência é patente, haja vista que se trata de interpretação/aplicação de princípios fundamentais da ordem constitucional que traduzem um conjunto de valores básicos, servindo de esteio a toda a ordem jurídica em sua dimensão objetiva.

Assentou o Tribunal de origem que, com o advento da Lei nº 10.887/04, a qual, com respaldo na nova redação do art. 195, I, a, CF/88, introduzida pela EC nº. 20/98, alterou o art. 12 da Lei 8.212/91, prevendo, na alínea j, a condição de segurado da previdência social aos agentes políticos - desde que não vinculados a regime próprio de previdência social -, o Estado de Goiás, a teor dos arts. 15, I; 22, I; e 30, I, a e b, da citada lei, passou à condição de contribuinte e de responsável tributário com relação à cota patronal e à contribuição desses segurados, respectivamente.

Entendeu, ainda, o Tribunal que a exigência da cota patronal de estados e municípios não afronta o princípio da imunidade recíproca prevista no art. 150, VI, a, da Constituição, pois essa estaria restrita à instituição de impostos.

RE 626837 / GO

Feito esse breve relato, procedo à análise da repercussão geral.

Este Supremo Tribunal Federal, nos autos do RE 351.717/PR, declarou a inconstitucionalidade do § 1º do art. 13 da Lei 9.506, de 30/10/97, o qual acrescentou a alínea h ao inciso I do art. 12 da Lei 8.212/91, tornando segurado obrigatório do regime geral de previdência social o exercente de mandato eletivo, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social, considerado o art. 195, II, da Constituição, com a redação ostentada antes da EC 20/98.

Todavia, quanto às novas alterações legislativas implementadas pela Emenda Constitucional 20/98 e pela Lei 10.887/01 - atinentes à contribuição previdenciária incidente sobre a remuneração dos agentes políticos e à respectiva contribuição dos entes da federação - não há pronunciamento da Corte.

Fica evidente, assim, a necessidade de se enfrentar o tema de fundo. Entendo que a matéria transcende o interesse subjetivo das partes e possui grande densidade constitucional, estando, portanto, caracterizada a repercussão geral do tema, notadamente em seus aspectos jurídicos, econômicos e sociais.

Ademais, o reconhecimento da repercussão geral do tema conferirá à decisão a ser proferida pelo Plenário desta Corte os inegáveis benefícios daí decorrentes.

Assim, considero presente a repercussão geral da matéria constitucional versada no recurso extraordinário”.

2. A Procuradoria-Geral da República opina pelo desprovimento do recurso em parecer assim ementado:

“Recurso extraordinário. Cobrança de contribuição previdenciária patronal sobre a remuneração percebida pelos titulares de mandato eletivo.

A Constituição e a lei de modo expresso equipararam os Estados às empresas para o fim da exigência da quota patronal da contribuição previdenciária.

A hipótese do art. 195, I, a, parte final, da CR, acrescida pela EC 20/1988, abrange os subsídios dos parlamentares pagos por Estados e Municípios como contraprestação pelo exercício da função pública.



RE 626837 / GO

Após a EC 20/1988 e posteriormente à Lei 10.887/2004, é devida a contribuição quota patronal do Estado incidente nos subsídios de seus agentes políticos.

Parecer pelo desprovimento do recurso extraordinário”.

3. Em 1997, os parlamentares, exercentes de mandato eletivo federal, estadual ou municipal foram submetidos ao Regime Geral de Previdência Social pela Lei n. 9.506, de 30.10.1997, pela qual incluída a al. *h* ao inc. I do art. 12 da Lei n. 8.212/1991, extinguindo-se o Instituto de Previdência dos Congressistas – IPC:

“Art. 12. 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; (Incluída pela Lei nº 9.506, de 30.10.97) (Vide Resolução do Senado Federal nº 26, de 2005)”.

4. Essa norma, todavia, foi declarada inconstitucional pelo Plenário deste Supremo Tribunal em 2003, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 351.717, Relator o Ministro Carlos Velloso (DJ 21.11.2003), porque incompatível com o originariamente disposto no inc. II do art. 195 da Constituição da República, pela qual submetidos ao Instituto Nacional de Seguridade Social apenas os trabalhadores celetistas, mas não os agentes políticos:

“Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: (Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998) (...)

II - dos trabalhadores”.

Pela Lei ordinária n. 9.506/1997 ter-se-ia instituído indevidamente nova fonte de custeio da seguridade social, fora das hipóteses “folha de

**RE 626837 / GO**

salários, faturamento e lucros” previstas no inc. I do art. 195 da Constituição (norma originária), usurpando-se competência residual da União disposta no art. 154, inc. I, c/c o art. 195, § 4º, a ser exercida por lei complementar. Assim, por exemplo:

“CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. PREVIDÊNCIA SOCIAL. CONTRIBUIÇÃO SOCIAL: PARLAMENTAR: EXERCENTE DE MANDATO ELETIVO FEDERAL, ESTADUAL ou MUNICIPAL. Lei 9.506, de 30.10.97. Lei 8.212, de 24.7.91. C.F., art. 195, II, sem a EC 20/98; art. 195, § 4º; art. 154, I. I. - A Lei 9.506/97, § 1º do art. 13, acrescentou a alínea h ao inc. I do art. 12 da Lei 8.212/91, tornando segurado obrigatório do regime geral de previdência social o exercente de mandato eletivo, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social. II. - Todavia, não poderia a lei criar figura nova de segurado obrigatório da previdência social, tendo em vista o disposto no art. 195, II, C.F.. Ademais, a Lei 9.506/97, § 1º do art. 13, ao criar figura nova de segurado obrigatório, instituiu fonte nova de custeio da seguridade social, instituindo contribuição social sobre o subsídio de agente político. A instituição dessa nova contribuição, que não estaria incidindo sobre “a folha de salários, o faturamento e os lucros” (C.F., art. 195, I, sem a EC 20/98), exigiria a técnica da competência residual da União, art. 154, I, ex vi do disposto no art. 195, § 4º, ambos da C.F. É dizer, somente por lei complementar poderia ser instituída citada contribuição. III. - Inconstitucionalidade da alínea h do inc. I do art. 12 da Lei 8.212/91, introduzida pela Lei 9.506/97, § 1º do art. 13. IV. - R.E. conhecido e provido” (RE n. 351.717, Relator o Ministro Carlos Velloso, Plenário, DJ 21.11.2003).

5. Esse entendimento foi reafirmado nos precedentes das duas Turmas deste Supremo Tribunal Federal (RE n. 344.488-AgR, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ 13.8.2004; RE n. 382.434-AgR-ED, Relator o Ministro Eros Grau, DJ 24.3.2006; RE n. 356.299-AgR, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJ 28.5.2004; e AI n. 481.422-AgR, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ 25.6.2004) apenas para o período anterior às inovações

RE 626837 / GO

introduzidas pela Emenda Constitucional n. 20/1998, pela qual alterados os incs. I e II do art. 195 da Constituição, ampliando-se as fontes de custeio e o rol dos segurados obrigatórios do Regime Geral da Previdência Social:

“Art. 195 (...)

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; (...)

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)”.

6. Pela Emenda Constitucional n. 20/1998, pela qual incluído o § 13 no art. 40 da Constituição da República, aplicou-se o regime geral de previdência social 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”*:

“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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98) (...)

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)”.

7. Em 2004, pela Lei n. 10.887 (18.6.2004), os agentes políticos foram



RE 626837 / GO

reinseridos entre os segurados obrigatórios do Regime Geral da Previdência Social, incluindo-se a al. j no art. 11 da Lei n. 8.213/1991:

“A Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:

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

I -

j) o exercente de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social”.

A Lei nacional n. 10.887/2004 respaldou-se não apenas nas novas previsões e permissões da Emenda Constitucional n. 20/1998, mas também no disposto pela Lei n. 8.212/1991, em cujo art. 15, inc. I, os órgãos e as entidades da Administração Pública já se equiparavam às empresas para fins de custeio do sistema previdenciário:

“Art. 15. Considera-se:

I - empresa - a firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como os órgãos e entidades da administração pública direta, indireta e fundacional”.

8. No julgamento do Recurso Extraordinário n. 351.717, o Ministro Sepúlveda Pertence assinalara essa submissão dos ocupantes de cargos públicos temporários, abrangido o mandato eletivo, ao regime geral da Previdência Social, nos termos do § 13º, incluído no art. 40 da Constituição da República pela Emenda n. 20/1998:

“Art. 40. O servidor será aposentado: [norma originária]

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)”.

**RE 626837 / GO**

Confira-se a manifestação do Ministro Sepúlveda Pertence no julgamento do RE n. 351.717:

“O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Sr. Presidente, só a Emenda Constitucional 20 passou a determinar a incidência da contribuição sobre qualquer segurado obrigatório da Previdência Social, e, especificamente no § 13 — que introduziu no art. 40 da Constituição — submeteu todos os ocupantes de cargos temporários — o que a meu ver abrange o mandato — ao regime geral da Previdência.

A lei é anterior, a inconstitucionalidade é patente” (Relator o Ministro Carlos Velloso, Plenário, DJ 21.11.2003).

9. Esse entendimento prevaleceria posteriormente, à unanimidade, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.024, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, quando o Plenário deste Supremo Tribunal assentou a constitucionalidade da inclusão dos ocupantes de cargos públicos temporários no Regime Geral da Previdência Social, nos termos do § 13 do art. 40 da Constituição da República, introduzido pela Emenda Constitucional n. 20/1998:

“EMENTA: (...) II. Previdência social (CF, art. 40, § 13, cf. EC 20/98): submissão dos ocupantes exclusivamente de cargos em comissão, assim como os de outro cargo temporário ou de emprego público ao regime geral da previdência social: arguição de inconstitucionalidade do preceito por tendente a abolir a ‘forma federativa do Estado’ (CF, art. 60, § 4º, I): implausibilidade da alegação: medida cautelar indeferida. 1. A ‘forma federativa de Estado’ - elevado a princípio intangível por todas as Constituições da República - não pode ser conceituada a partir de um modelo ideal e apriorístico de Federação, mas, sim, daquele que o constituinte originário concretamente adotou e, como o adotou, erigiu em limite material imposto às futuras emendas à Constituição; de resto as limitações materiais ao poder constituinte de reforma, que o art. 60, § 4º, da Lei Fundamental enumera, não significam a intangibilidade

RE 626837 / GO

literal da respectiva disciplina na Constituição originária, mas apenas a proteção do núcleo essencial dos princípios e institutos cuja preservação nelas se protege. 2. À vista do modelo ainda acentuatamente centralizado do federalismo adotado pela versão originária da Constituição de 1988, o preceito questionado da EC 20/98 nem tende a aboli-lo, nem sequer a afetá-lo. 3. Já assentou o Tribunal (MS 23047 - ML, Pertence), que no novo art. 40 e seus parágrafos da Constituição (cf. EC 20/98), nela, pouco inovou "sob a perspectiva da Federação, a explicitação de que aos servidores efetivos dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, "é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial", assim como as normas relativas às respectivas aposentadorias e pensões, objeto dos seus numerosos parágrafos: afinal, toda a disciplina constitucional originária do regime dos servidores públicos "inclusive a do seu regime previdenciário - já abrangia os três níveis da organização federativa, impondo-se à observância de todas as unidades federadas, ainda quando - com base no art. 149, parágrafo único - que a proposta não altera - organizem sistema previdenciário próprio para os seus servidores": análise da evolução do tema, do texto constitucional de 1988, passando pela EC 3/93, até a recente reforma previdenciária. 4. A matéria da disposição discutida é previdenciária e, por sua natureza, comporta norma geral de âmbito nacional de validade, que à União se facultava editar, sem prejuízo da legislação estadual suplementar ou plena, na falta de lei federal (CF 88, arts. 24, XII, e 40, § 2º): se já o podia ter feito a lei federal, com base nos preceitos recordados do texto constitucional originário, obviamente não afeta ou, menos ainda, tende a abolir a autonomia dos Estados-membros que assim agora tenha prescrito diretamente a norma constitucional sobrevida. 5. Parece não ter pertinência o princípio da imunidade tributária recíproca - ainda que se discuta a sua aplicabilidade a outros tributos, que não os impostos - à contribuição estatal para o custeio da previdência social dos servidores ou empregados públicos. 6. A auto-aplicabilidade do novo art. 40, § 13 é questão estranha à constitucionalidade do preceito e, portanto, ao âmbito próprio da ação direta" (ADI n. 2.024-MC/DF, Relator o Ministro Sepúlveda

**RE 626837 / GO**

Pertence, 27.10.1999, Plenário).

Acompanhei o voto condutor do Ministro Sepúlveda Pertence nos seguintes fundamentos:

- a) a *“validade da submissão ao sistema geral de previdência social dos empregados públicos contratados sob a luz da CLT e da consequente incidência da contribuição patronal sobre os entes estatais empregadores”*;
- b) a prerrogativa de o constituinte derivado antecipar-se ao tratamento de matéria que poderia ser objeto de lei federal; e
- c) a inaplicabilidade da imunidade tributária recíproca dos entes estatais (art. 150, inc. VI, al. *a*, da Constituição da República) afeta apenas *“aos impostos, pelo que não pode ser invocada na hipótese de contribuições previdenciárias”*.

O Ministro Sepúlveda Pertence, Relator da ADI n. 2.024 (Plenário, DJe 22.6.2007), proferiu voto com os seguintes fundamentos, aplicáveis também à espécie vertente:

“A valer, a redação original do § 2º do art. 40 (‘A lei disporá sobre a aposentadoria em cargos ou empregos temporários’) previa o tratamento da matéria por diploma infraconstitucional. Ao dela dispor por meio de emenda constitucional, que culminou na atual redação do § 13 do mesmo art. 40, o constituinte derivado tão-somente antecipou-se ao tratamento de matéria que poderia ser objeto de lei federal versando sobre normas gerais previdenciárias, conforme o disposto no art. 24, inciso XII e § 1º, da Lex Legum. Se já o podia ter feito por meio de lei federal ordinária, maior razão assiste ao tratamento da matéria por meio de emenda constitucional, cujo processo legislativo, impende lembrar, é de trâmite muito mais custoso.

13. No que se refere à alegação de ofensa ao princípio da imunidade tributária recíproca dos entes federativos, vale colacionar o seguinte excerto do voto proferido por Vossa Excelência (fls. 201/202):

‘Pretende-se mais que a regra da emenda – no que impõe às unidades federadas a correspondente contribuição para o custeio, segundo o regime geral, da previdência social dos servidores e

RE 626837 / GO

empregados públicos por ela abrangidos -, ofenderia outro princípio básico da Federação, o da imunidade tributária recíproca dos entes estatais que a integram.

Certo, o argumento serviu de base, na ADInMC 926 (Sanches, 1º.9.93, RTJ 152/85), para a suspensão cautelar da regra que fazia incidir sobre Estados e Municípios o IPMF: cuidava-se, porém, de imposto, em relação aos quais é inequívoca a aplicabilidade do princípio da imunidade recíproca.

Ainda que se possa entendê-lo aplicável também a outras exações tributárias de natureza similar, à primeira vista, não parece ser o caso da contribuição estatal à previdência social de servidores e empregados públicos.'

Por isso, aliás, antes do período – agora findo com a EC 19/98 – do regime jurídico único, jamais se contestou a validade da submissão ao sistema geral de previdência social dos empregados públicos contratados sob a luz da CLT e da conseqüente incidência da contribuição patronal sobre os entes estatais empregadores'.

14. Por fim, como bem salientado por Vossa Excelência, a questão referente à auto-aplicabilidade da norma constitucional ora atacada refoge da análise de sua constitucionalidade, no que exorbita do estreito exame peculiar à ação direta de inconstitucionalidade.

15. Destarte, forçoso concluir que não há, num exame mais acurado e de cognição exauriente, razão para se modificar o entendimento esposado por esse Excelso Pretório quando do julgamento da medida cautelar."

De fato, assentou o Tribunal por diversas vezes que a imunidade tributária encerrada no art. 150, VI, a, da Constituição Federal refere-se apenas aos impostos, pelo que não pode ser invocada na hipótese de contribuições previdenciárias".

10. A Procuradoria-Geral da República assim se manifestou:

"Toda a mudança constitucional discutida neste processo há de ser entendida em função do contexto da seguridade social onde inserida. É o ponto de vista valorativo desse domínio que deve informar a compreensão de suas normas. A seguridade social é estruturada na Constituição como sistema de proteção relativamente

RE 626837 / GO

solidária contra eventos inexoráveis da condição humana, como a morte, a velhice, a doença e as impossibilidades transitórias ou permanentes de obtenção de renda pelas pessoas em geral. Segue-se daí que a perspectiva fundamental pela qual se analisa o problema específico posto é a da sujeição de todos os seres humanos às mesmas vicissitudes, contra as quais a Constituição buscou formar sistema protetivo, nos limites materiais da sociedade brasileira, por meio de mecanismos de solidariedade parcial, em graus diversos, na assistência e na previdência social. (...)

Decorre dessa perspectiva de toda a disciplina constitucional da seguridade social a irrelevância do título jurídico pelo qual se pagam e auferem rendimentos do trabalho, para o fim de contribuição previdenciária. Não importa discutir no recurso extraordinário se o legislador se valeu da competência impositiva que a Constituição lhe deferiu; interessa sublinhar que a ela deferiu o poder de tributar de forma ampla os rendimentos de qualquer trabalho para o custeio do sistema previdenciário, como decorre da equiparação de "entidade" às empresas, e da tributabilidade dos "rendimentos do trabalho pagos a qualquer título". Ainda que do ponto de vista administrativo, os chamados agentes políticos não se subordinem às regras gerais do trabalho, é inequívoco que, da perspectiva constitucional do custeio da previdência, sua atividade é trabalho remunerado e, por isso, representa índice de capacidade contributiva para o sustento de benefícios próprios e alheios no sistema solidário de proteção contra infortúnios, comuns a todos os seres humanos.

De resto, a exclusão da referida contribuição representaria privilégio em prol dos agentes políticos e das entidades públicas, em detrimento da massa de contribuintes da seguridade social, que presta a todos indistintamente, por meio da assistência social" (fls. 11-12).

11. Pelo exposto, **voto pelo desprovimento do recurso**, fixando a seguinte tese com repercussão geral: *"é constitucional a contribuição a ser exigida dos agentes políticos e dos Estados-Membros, com respaldo na nova norma do art. 195, inc. I, al. a, c/c o art. 40, § 13, da Constituição da República, introduzidos pela Emenda Constitucional n. 20/1998".*

**PLENÁRIO****EXTRATO DE ATA****RECURSO EXTRAORDINÁRIO 626.837**

PROCED. : GOIÁS

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI

RECTE.(S) : ESTADO DE GOIÁS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS

RECDO.(A/S) : UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

Decisão: O Tribunal, apreciando o tema 691 da repercussão geral, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, negou provimento ao recurso. Em seguida, o Tribunal fixou a seguinte tese: "Incide contribuição previdenciária sobre os rendimentos pagos aos exercentes de mandato eletivo, decorrentes da prestação de serviços à União, a estados e ao Distrito Federal ou a municípios, após o advento da Lei nº 10.887/2004, desde que não vinculados a regime próprio de previdência". Falou pela recorrida, União, a Dr^a. Luciana Miranda Moreira, Procuradora da Fazenda Nacional. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 25.5.2017.

Presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. José Bonifácio Borges de Andrada.

p/ Doralúcia das Neves Santos
Assessora-Chefe do Plenário