

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,

“- 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")."

Cumprе 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 prestasse serviço a entidade de direito privado ou mesmo a entidade de direito público, desde que abrangido pela 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:

"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 que prestam serviço ao Estado.

Realmente, sem embargo de pequenas divergências terminológicas,

RE 626837 / GO

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, Malheiros 13. ed. 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 **Min. 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:

"(...) como se trata de lei anterior à **Emenda Constitucional nº 20, que alterou fundamentalmente o regime de contribuição – dos parlamentares, inclusive** -, acompanho o muito bem lançado voto do Ministro-Relator".

Confirma a sujeição dos agentes políticos ao Regime Geral da Previdência Social o voto do **Min. 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 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 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.”

Em revisão