



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

PARECER N. : 0055/2022-GPGMPC

PROCESSO N.: 2783/2021

ASSUNTO: CONSULTA

UNIDADE: DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE RONDÔNIA - DPE

INTERESSADO: HANS LUCAS IMMICH - DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO
ESTADO DE RONDÔNIA

RELATOR: CONSELHEIRO VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA

Trata-se de Consulta formulada pelo Sr. Hans Lucas Immich, Defensor Público-Geral do Estado de Rondônia, o qual requer pronunciamento dessa Corte de Contas acerca da correta interpretação do artigo 28, § 3º, da Lei Federal n. 8.212/1991, no caso de servidores públicos exclusivamente comissionados que percebem vencimento básico inferior ao limite mínimo do salário-de-contribuição instituído no mencionado dispositivo legal, conforme consta do ID 1141799, *verbis*:

Desta feita, fazem-se os seguintes questionamentos:

- a) Como deve ser interpretado o art. 28, § 3º, da Lei n. 8.212/91, que fixa o limite mínimo do salário-de-contribuição, no caso de servidores públicos estaduais exclusivamente comissionados ocupantes de cargos para os quais a lei fixa vencimento básico inferior ao mínimo?
- b) O recolhimento da contribuição previdenciária de servidores submetidos ao RGPS pelo ente público empregador pode ser efetuado sobre salário-de-contribuição inferior ao salário-mínimo (limite mínimo indicado no art. 28, § 3º, da Lei n. 8.212/91)?



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

c) Para fins de complementação da base de cálculo da contribuição previdenciária de servidores ocupantes de cargos em que o vencimento básico é inferior ao salário mínimo, para que se iguale a tal valor, podem ser incluídas parcelas de natureza indenizatória? Para tanto, faz-se necessária autorização legal e/ou opção do/da servidor/servidora? Há outro meio legítimo de complementação/integralização da referida base de cálculo?

Após a distribuição do feito ao e. Conselheiro Valdivino Crispim de Souza, foi exarada a Decisão Monocrática n. 02/22-GCVCS-Decisão Inicial, ID 1150787, que, em juízo prévio de admissibilidade, conheceu da consulta e a encaminhou ao Ministério Público de Contas para manifestação, na forma regimental.

É a síntese do necessário.

1 - DA ADMISSIBILIDADE

A competência da Corte de Contas para decidir a respeito de consultas formuladas pelas unidades jurisdicionadas está prevista no inciso XVI do artigo 1º da Lei Complementar n. 154/1996:

Art. 1º - Ao Tribunal de Contas do Estado, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta Lei Complementar: [...]

XVI - decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno.

O Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, por sua vez, disciplinou a matéria em seus artigos 83 a 85, estabelecendo os pressupostos de admissibilidade e a forma de processamento, *in verbis*:

Art. 83. O Plenário decidirá sobre consultas, quanto a dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência.

Art. 84. São legitimados a formular consulta perante o Tribunal de Contas:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

I – Os presidentes de Poderes e Órgãos Autônomos;

II – Os secretários estaduais ou representantes de entidade de nível hierárquico equivalente;

III – O Procurador-Geral do Estado;

IV – Os dirigentes máximos de Autarquias;

V – Os presidentes de Empresas Públicas, Fundações Públicas e Sociedades de Economia Mista;

VI – Os presidentes de partidos políticos;

VII – As Comissões Parlamentares Técnicas ou de Inquérito;

VIII – Os chefes dos Poderes Executivos e Legislativos Municipais;

IX – Os dirigentes máximos de Consórcios Públicos. (Incluído pela Resolução n. 329/2020/TCE-RO)

§ 1º As consultas devem conter a indicação precisa do seu objeto, ser formuladas articuladamente e instruídas, sempre que possível, com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente.

§ 2º A resposta à consulta a que se refere este artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.

[...]

Art. 85. No juízo de admissibilidade, o Relator, em decisão monocrática, não conhecerá de consulta que não atenda aos requisitos do artigo anterior ou que verse sobre caso concreto, devendo o processo ser arquivado após comunicação ao consulente. (Destacou-se).

No caso em apreço, com fulcro nesses parâmetros, insta reconhecer a legitimidade do Sr. Hans Lucas Immich, uma vez que, na condição de Defensor Público-Geral, encontra-se entre as autoridades mencionadas no artigo 84, I, do RITCERO.

Depreende-se, ainda, que o consulente pretende obter o entendimento da Corte de Contas acerca de questões relacionadas às contribuições previdenciárias de servidores públicos ocupantes de cargos exclusivamente comissionados, com indicação clara dos dispositivos sobre os quais recaem as dúvidas, o que, aliado ao fato de que os questionamentos foram formulados em tese, configura matéria passível de apreciação mediante o expediente ajuizado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Constata-se, ainda, que a consulta está acompanhada de parecer subscrito pela assistência jurídica da unidade consulente, consoante exigido pelo § 1º do artigo 84 do RITCERO, pelo que o Ministério Público de Contas pugna pelo seu conhecimento.

2 - DO MÉRITO

Os questionamentos apresentados pelo consulente têm por finalidade obter esclarecimento do TCE/RO acerca da interpretação do artigo 28, § 3º, da Lei Federal n. 8.212/1991,¹ que estabelece o limite mínimo do salário-de-contribuição perante o Regime Geral da Previdência Social, aplicado aos casos de servidores públicos que ocupam cargos exclusivamente comissionados, nos casos em que o vencimento básico previsto em lei seja inferior ao limite mínimo do salário-de-contribuição instituído naquele dispositivo.

Antes que se responda, pontualmente, às indagações suscitadas pelo consulente, importante destacar que a compreensão do tema abordado requer que se faça, primeiramente, considerações acerca do sistema remuneratório dos servidores públicos, bem como de alguns conceitos de natureza previdenciária pertinentes aos regimes de previdência e ao processamento das contribuições respectivas.

Nesse sentido, considerando que as dúvidas suscitadas se referem aos “servidores públicos estaduais exclusivamente comissionados ocupantes de cargos para os quais a lei fixa vencimento básico inferior ao mínimo”, insta registrar algumas características que balizam a remuneração dos agentes públicos.

Acerca do tema, necessário assinalar que a disciplina constitucional da remuneração dos servidores públicos não deriva de um específico

¹ Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

dispositivo, mas decorre da conjugação sistemática de todos os dispositivos constitucionais inerentes à figura do servidor e de sua remuneração.

Nessa perspectiva, o artigo 37, X, da Constituição Federal de 1988 prevê que tanto a fixação da remuneração quanto a sua alteração depende da edição de lei específica e da observância das regras pertinentes à iniciativa legislativa.²

Além disso, o artigo 39, § 3º, da Constituição estende aos servidores públicos o direito dos trabalhadores urbanos e rurais previsto no inciso IV do artigo 7º do texto constitucional, assegurando a todo servidor público, independentemente do tipo de vínculo com o Estado, a garantia de **remuneração mensal** não inferior ao salário mínimo nacional.

Neste ponto, afigura-se necessário distinguir os conceitos de vencimento e remuneração, para que se compreenda a extensão da garantia de salário mínimo aplicada aos servidores públicos.

Com esse propósito, traz-se à colação a elucidativa doutrina de José dos Santos Carvalho Filho:³

Vencimento é a retribuição pecuniária que o servidor percebe pelo exercício de seu cargo, conforme a correta conceituação prevista no estatuto funcional federal (art. 40, Lei nº 8.112/90). Emprega-se, ainda, no mesmo sentido vencimento-base ou vencimento-padrão. Essa retribuição se relaciona diretamente com o cargo ocupado pelo servidor: todo cargo tem seu vencimento previamente estipulado. O aumento dos vencimentos dos cargos deve ter previsão legal (art. 61, § 1º, II, a, CF)

² Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:[...]

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2006, p. 608.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Remuneração é o montante percebido pelo servidor público a título de vencimentos e vantagens pecuniárias. É, portanto, o somatório das várias parcelas pecuniárias a que faz jus, em decorrência de sua situação funcional. (Destacou-se).

Depreende-se da doutrina posta que o vencimento básico é o valor instituído mediante lei para retribuir em pecúnia as funções do cargo público, enquanto a remuneração, mais ampla, compreende o vencimento básico acrescido das vantagens atribuídas ao servidor em decorrência de sua situação funcional.

Efetivada tal distinção, calha registrar que o Supremo Tribunal Federal, apreciando os contornos da garantia de salário mínimo aplicada aos servidores públicos civis, no julgamento do Recurso Especial 582.019-QO-RG, reafirmando a jurisprudência já predominante naquela Corte acerca da matéria, fixou tese vinculante, posteriormente consolidada na Súmula Vinculante n. 16, nos seguintes termos: “Os artigos 7º, IV e 39, § 3º (redação da EC 19/1998), da Constituição referem-se ao total da remuneração percebida pelo servidor público”.⁴

A ementa do referido julgado encontra-se assim redigida:

CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO. SALÁRIO BASE INFERIOR AO SALÁRIO MÍNIMO. POSSIBILIDADE. ARTS. 7º, IV, E 39, § 3º (redação dada pela EC 19/98), DA CONSTITUIÇÃO. I - Questão de ordem. Matéria de mérito pacificada no STF. Repercussão geral reconhecida. Confirmação da jurisprudência. Denegação da distribuição dos recursos que versem sobre o mesmo tema. Devolução desses RE à origem para adoção dos procedimentos previstos no art. 543-B, § 3º, do CPC. Precedentes: RE 579.431-QO/RS, RE 582.650-QO/BA, RE 580.108-QO/SP, Rel. Min. Ellen Gracie; RE 591.068-QO/PR, Rel. Min. Gilmar Mendes; RE 585.235-QO/MG, Rel. Min. Cezar Peluso. II - Julgamento de mérito conforme precedentes. III - Recurso provido. [RE 582.019-QO-RG. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Tema 142. Dje 13.02.2009]. (Destacou-se).

Portanto, a garantia de salário mínimo prevista no artigo 7º, IV, c/c artigo 39, § 3º, da Constituição Federal, é alusiva ao total da remuneração do

⁴ Súmula Vinculante n. 16 – Supremo Tribunal Federal. Data de Aprovação Sessão Plenária de 25.06.2009. Dje n. 121 de 01.07.2009, p. 1. DOU de 01.07.2009, p. 1.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

servidor e não apenas ao vencimento básico, vale dizer, não há impeditivo para que, mediante lei, seja estabelecido vencimento básico abaixo desse referencial, desde que a remuneração do cargo observe a garantia do salário mínimo constitucional.

Alinhado a esse entendimento, pode-se, então, concluir que o menor valor que pode remunerar o cargo público, levando-se em consideração o montante total da remuneração e não apenas o vencimento básico, de acordo com o artigo 7º, IV, c/c artigo 39, § 3º, da Constituição Federal, é o do salário mínimo nacional.

Avançando na análise, no que se refere aos aspectos previdenciários que envolvem as questões postas, importa consignar que é dever da Administração Pública, em observância ao princípio da universalidade da cobertura e do atendimento que rege a disciplina previdenciária, proporcionar a todo servidor público os meios de acesso à previdência social (artigo 194, parágrafo único, I, da CF/88).

O Regulamento da Previdência Social, instituído pelo Decreto n. 3.048/1999, prevê em seu artigo 6º, que o sistema previdenciário nacional compreende o Regime Geral de Previdência Social - RGPS e os regimes próprios de previdência dos servidores públicos e dos militares, possuindo, cada um desses sistemas, regramentos específicos de natureza constitucional, legal e infralegal.

Nos termos do § 14 do artigo 40 da Constituição Federal, a cobertura dos regimes próprios de previdência social tem alcance restrito aos servidores titulares de cargos efetivos, aplicando-se ao “agente público ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, de outro cargo temporário, inclusive mandato eletivo, ou de emprego público, o Regime Geral de Previdência Social”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Nesse mesmo sentido, o Decreto n. 3.048/1999 estabelece que os servidores públicos ocupantes exclusivamente de cargos em comissão enquadram-se como segurados obrigatórios do regime geral, na categoria de segurado empregado, consoante disposição do artigo 9º, I, alínea "i", da referida norma, *in verbis*:

Art. 9º São **segurados obrigatórios** da previdência social as seguintes pessoas físicas:

I - como **empregado**:

[...]

i) **o servidor** da União, **Estado**, Distrito Federal ou Município, incluídas suas autarquias e fundações, **ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração**; (destacou-se).

Em consonância com as previsões constitucional e normativa acima delineadas, os servidores ocupantes de cargos exclusivamente comissionados são considerados segurados obrigatórios do RGPS, cabendo a eles efetivamente contribuir para a manutenção equilibrada desse sistema, segundo as regras que o orientam.⁵

Aliás, importante destacar que o equilíbrio do sistema previdenciário é garantido por toda a sociedade, mediante recursos provenientes dos orçamentos públicos e de contribuições sociais do empregador e do trabalhador, além de outros recursos consignados no artigo 195 da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

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:

⁵ Na prática, as contribuições previdenciárias dos servidores públicos em epígrafe são operacionalizadas, diretamente, pelo ente público empregador responsável por realizar o recolhimento dos valores devidos, perante o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, tendo como parâmetro a aplicação de um fator percentual sobre a base de cálculo prevista em lei.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

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; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

b) a receita ou o faturamento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

c) o lucro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, podendo ser adotadas alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de contribuição, **não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social**; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003). (Destacou-se).

Da leitura do dispositivo constitucional em epígrafe, é possível compreender que o sistema contributivo pertinente ao empregador e ao trabalhador encontra fundamento em bases econômicas distintas.

Em primeiro plano, a contribuição previdenciária a cargo do empregador tem fundamento no artigo 195, I, “a”, da Carta da República, que estabelece como parâmetro de cálculo, a “**folha de salários e demais rendimentos do trabalho**”.

Já a contribuição previdenciária a cargo do trabalhador está fundamentada no artigo 195, II, da Constituição Federal, cujo texto não define a base de cálculo, conferindo ao legislador infraconstitucional a normatização acerca do referencial e das verbas integrantes, excetuadas a “aposentadoria e pensão concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social” sobre as quais, por expressa previsão da Constituição, não poderá incidir contribuição previdenciária.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Nesse contexto, a base de cálculo para as contribuições do trabalhador encontra-se estabelecida, no campo infraconstitucional, pela Lei Federal n. 8.212/1991, que delimita as verbas que compõem tal referencial, a que se denomina **salário-de-contribuição**.

O conceito de salário-de-contribuição, definido pelo artigo 28 da Lei Federal n. 8.212/1991, considera as peculiaridades de cada espécie de segurado, estabelecendo, especificamente quanto ao segurado empregado, categoria na qual se encontram os servidores que exercem cargos públicos exclusivamente comissionados, a seguinte previsão, *litteris*:

Art. 28. Entende-se por salário-de-contribuição:

I - para o empregado e trabalhador avulso: a remuneração auferida em uma ou mais empresas, assim entendida a **totalidade dos rendimentos pagos, devidos ou creditados a qualquer título, durante o mês, destinados a retribuir o trabalho, qualquer que seja a sua forma, inclusive as gorjetas, os ganhos habituais sob a forma de utilidades e os adiantamentos decorrentes de reajuste salarial**, quer pelos serviços efetivamente prestados, quer pelo tempo à disposição do empregador ou tomador de serviços nos termos da lei ou do contrato ou, ainda, de convenção ou acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa; (Redação dada pela Lei nº 9.528, de 10.12.97). (Destacou-se).

Extrai-se do conceito legal que o salário-de-contribuição compreende todas as parcelas da remuneração do empregado percebidas em face do trabalho por ele efetuado e materializa o *quantum* da base de cálculo para as contribuições previdenciárias.

Além da previsão das parcelas integrantes do salário-de-contribuição, consta das normas cogentes a identificação das parcelas que não devem ser consideradas para a formação dessa base de cálculo – tal como previsto no artigo 214 do Decreto n. 3.048/1999 e no § 9º do artigo 28 da Lei Federal n. 8.212/1991 –, as quais serão abordadas mais adiante, quando da análise do derradeiro questionamento.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Como se pode constatar, a identificação do montante correspondente ao salário-de-contribuição requer que se empreenda, em cada caso, a análise criteriosa das parcelas integrantes e não integrantes de tal conceito, nos termos legais e regulamentares.

Há que se destacar, ainda acerca do tema, que fora instituído limite mínimo para o salário-de-contribuição,⁶ conforme se depreende do artigo 28, § 3º, da Lei Federal n. 8.212/1991, cerne da questão posta pelo consulente, *litteris*:

Art. 28. Entende-se por salário-de-contribuição:

[...]

§ 3º **O limite mínimo do salário-de-contribuição corresponde ao piso salarial, legal ou normativo, da categoria ou, inexistindo este, ao salário mínimo, tomado no seu valor mensal, diário ou horário, conforme o ajustado e o tempo de trabalho efetivo durante o mês.**(Redação dada pela Lei nº 9.528, de 10.12.97). (Destacou-se).

Destarte, para fins previdenciários, o limite mínimo do salário-de-contribuição é, exatamente, o salário mínimo nacional, no caso de inexistir piso salarial da categoria.

Neste ponto, imprescindível destacar que a mais recente reforma da previdência, instituída pela Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019, especificamente quanto ao tema posto, estabeleceu que o empregado somente terá reconhecida como tempo de contribuição ao Regime Geral de Previdência Social a competência cuja contribuição seja igual ou superior à mínima mensal exigida para sua categoria.

⁶ À título de exemplo, cita-se que para o exercício de 2022 o salário de benefício e o salário-de-contribuição não poderão ser inferiores a R\$ 1.212,00, conforme estabelecido na PORTARIA INTERMINISTERIAL MTP/ME Nº 12, DE 17 DE JANEIRO DE 2022 - Dispõe sobre o reajuste dos benefícios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e demais valores constantes do Regulamento da Previdência Social - RPS. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-mtp/me-n-12-de-17-de-janeiro-de-2022-375006998> - Acesso em: 01.04.2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Por oportuno, colaciona-se o § 14, acrescido ao artigo 195 da Constituição Federal, mediante a Emenda Constitucional n. 103/2019:

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)

[...]

§ 14. O segurado somente terá reconhecida como tempo de contribuição ao Regime Geral de Previdência Social a competência cuja contribuição seja igual ou superior à contribuição mínima mensal exigida para sua categoria, assegurado o agrupamento de contribuições. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019). (Destacou-se).

Dispondo sobre as alterações constantes na referida Emenda Constitucional, a Portaria n. 450/2020 do Ministério da Economia e do Instituto Nacional do Seguro Social previu, em seu artigo 28, que “a competência cujo recolhimento seja inferior à contribuição mínima mensal não será computada para nenhum fim, ou seja, para o cálculo do valor do benefício, para a carência, para a manutenção da qualidade de segurado, além do tempo de contribuição”.⁷

Ocorre que, com o advento da Emenda Constitucional n. 103/2019, sobrevieram regras de transição que implementaram alternativas para tornar efetivas as contribuições dos segurados que, no somatório da remuneração auferida no mês, receberem valor inferior ao limite mínimo mensal do salário-de-contribuição.

Nesse sentido, o artigo 29 da referida Emenda à Constituição faculta aos segurados enquadrados nessa condição, até que entre em vigor lei que discipline o § 14 do art. 195 da Constituição Federal, a adoção de uma dentre três

⁷ Dispõe sobre as alterações constantes na Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, e na Medida Provisória nº 905, de 11 de novembro de 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-450-de-3-de-abril-de-2020-251287830> - Acesso em 04.04.2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

possibilidades: *(i)* complementar a sua contribuição; *(ii)* utilizar o valor da contribuição que exceder o limite mínimo de contribuição de uma competência em outra; ou *(iii)* agrupar contribuições inferiores ao limite mínimo de diferentes competências.

Como se observa, no mesmo passo em que prevê o reconhecimento do tempo de contribuição somente quando esta for igual ou superior à mínima mensal exigida para sua categoria, o dispositivo constitucional assegura a possibilidade de complementação pelo próprio segurado, utilização de excedente de outra competência e agrupamento de contribuições como medidas capazes de amenizar a restrição imposta pela reforma, adotadas à critério do segurado.

Feitas essas considerações gerais, retomam-se as questões apresentadas pelo consulente, destacando-se que o entendimento a seguir delineado é restrito às nuances expostas nos termos da consulta, tendo em mira que se refere, especificamente, aos servidores públicos ocupantes de cargos exclusivamente comissionados e cujo vencimento básico seja inferior ao salário mínimo nacional.

Para fins didáticos, as questões “a” e “b” serão enfrentadas em conjunto, haja vista que estão, quanto ao tema, interligadas, respondendo-se em separado a questão “c”.

a) Como deve ser interpretado o art. 28, § 3º, da Lei n. 8.212/91, que fixa o limite mínimo do salário-de-contribuição, no caso de servidores públicos estaduais exclusivamente comissionados ocupantes de cargos para os quais a lei fixa vencimento básico inferior ao mínimo?

b) O recolhimento da contribuição previdenciária de servidores submetidos ao RGPS pelo ente público empregador pode ser efetuado sobre salário-de-contribuição inferior ao salário-mínimo (limite mínimo indicado no art. 28, § 3º, da Lei n. 8.212/91)?

De início, para que se responda aos questionamentos em foco faz-se imprescindível observar que, a depender da composição da remuneração dos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

servidores exclusivamente comissionados, pode não haver identidade entre o vencimento básico do cargo exercido (inferior ao salário mínimo) e o seu efetivo salário-de-contribuição perante o RGPS.

Isso porque, como já sustentado, o vencimento básico é o valor fixado em lei como retribuição pecuniária pelo exercício do cargo público, enquanto o salário-de-contribuição compreende todas as parcelas da remuneração que integram a base de cálculo da contribuição previdenciária devida ao RGPS pelos segurados, nos termos definidos pelo artigo 28 Lei Federal n. 8.212/1991.

Assim, restringindo-se aos exatos termos da consulta formulada, a resposta a seguir prolatada tem como premissa a hipótese de que o salário-de-contribuição - e não o vencimento básico -, dos servidores públicos referenciados pelo consulente seja inferior ao limite mínimo do salário-de-contribuição do Regime Geral da Previdência Social, a que se refere o artigo 28, § 3º, da Lei Federal n. 8.212/1991.

Considerando o cenário posto, o consulente pretende esclarecer se o recolhimento da contribuição previdenciária de servidores submetidos ao RGPS pelo ente público empregador pode ser efetuado sobre salário-de-contribuição inferior ao mínimo previsto no artigo 28, § 3º, da Lei Federal n. 8.212/1991.

Da conjugação dos dispositivos constitucionais e regulamentares enfocados, acerca das contribuições previdenciárias ao Regime Geral de Previdência, tem-se que o recolhimento das contribuições, ainda que abaixo do valor mínimo mensal das categorias de segurados (salário mínimo), o que pode parecer incongruente, é direito assegurado ao servidor, configurando eventual omissão da Administração Pública em efetuar tal recolhimento inobservância ao princípio da universalidade da cobertura e do atendimento que norteia a seguridade social, nos termos do artigo 194, I, da Constituição Federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Isso porque, de acordo com o princípio da universalidade da cobertura e do atendimento, todos os riscos sociais devem ser amparados e todos os residentes no território nacional devem ser acolhidos pela Seguridade Social, não se justificando a ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias, mormente, por aqueles que, tendo vínculo com a Administração Pública, exercem atividade remunerada e perene, ainda que o vencimento básico atribuído por lei a tais cargos seja inferior ao salário mínimo nacional.⁸

A reforçar a tese defendida, diga-se que a Emenda Constitucional n. 103/2019, ao prever a possibilidade, por exemplo, de agrupamento de contribuições, deixa claro que, embora cada uma das contribuições inferiores à mínima mensal, isoladamente, não seja reconhecida como tempo de contribuição, em conjunto ou agrupadas serão efetivamente consideradas em favor do segurado.

Nesse sentido, repise-se que as regras de transição constantes do texto da reforma da previdência social instituem medidas que poderão ser adotadas pelos segurados que perceberem remuneração inferior ao limite mínimo mensal do salário-de-contribuição, a fim de garantir-lhes todos os benefícios do regime.

Como visto, o artigo 29 da Emenda Constitucional n. 103/2019 estabelece que, em tais casos, o segurado poderá adotar uma dentre três possibilidades:

Art. 29. Até que entre em vigor lei que disponha sobre o § 14 do art. 195 da Constituição Federal, o segurado que, no somatório de remunerações auferidas no período de 1 (um) mês, receber remuneração inferior ao limite mínimo mensal do salário de contribuição poderá:

I - **complementar a sua contribuição**, de forma a alcançar o limite mínimo exigido;

⁸ Nesse sentido, a doutrina de Martins: “Universalidade de cobertura deve ser entendida como as contingências que serão cobertas pelo sistema, como a impossibilidade de retornar ao trabalho, a idade avançada a morte etc. Já a universalidade do Atendimento refere-se às prestações que as pessoas necessitam, de acordo com a previsão em lei, como ocorre em relação aos serviços.” MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da Seguridade Especial**, 34. ed., São Paulo: Atlas, 2014. p. 60.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

II - **utilizar o valor da contribuição que exceder o limite mínimo de contribuição de uma competência em outra;** ou

III - **agrupar contribuições inferiores ao limite mínimo de diferentes competências,** para aproveitamento em contribuições mínimas mensais.

Parágrafo único. Os ajustes de complementação ou agrupamento de contribuições previstos nos incisos I, II e III do *caput* somente poderão ser feitos ao longo do mesmo ano civil. (Destacou-se)

Com maior detalhamento, a questão foi regulamentada pelo Decreto n. 10.410/2020, que incluiu o artigo 19-E no Decreto n. 3.048/1999, que Regulamenta a Previdência Social, nos seguintes termos:

Art. 19-E. **A partir de 13 de novembro de 2019**, para fins de aquisição e manutenção da qualidade de segurado, de carência, de tempo de contribuição e de cálculo do salário de benefício exigidos para o reconhecimento do direito aos benefícios do RGPS e para fins de contagem recíproca, **somente serão consideradas as competências cujo salário de contribuição seja igual ou superior ao limite mínimo mensal do salário de contribuição.**

§ 1º Para fins do disposto no *caput*, ao segurado que, no somatório de remunerações auferidas no período de um mês, receber remuneração inferior ao limite mínimo mensal do salário de contribuição será assegurado:

I - **complementar a contribuição das competências, de forma a alcançar o limite mínimo do salário de contribuição exigido;**

II - **utilizar o excedente do salário de contribuição superior ao limite mínimo de uma competência para completar o salário de contribuição de outra competência até atingir o limite mínimo;**
ou

III - **agrupar os salários de contribuição inferiores ao limite mínimo de diferentes competências para aproveitamento em uma ou mais competências até que estas atinjam o limite mínimo.**

§ 2º Os ajustes de complementação, utilização e agrupamento previstos no § 1º **poderão ser efetivados, a qualquer tempo, por iniciativa do segurado,** hipótese em que se tornarão irreversíveis e irrenunciáveis após processados.

§ 3º A complementação de que trata o inciso I do § 1º poderá ser recolhida até o dia quinze do mês subsequente ao da prestação do serviço e, a partir dessa data, com os acréscimos previstos no art. 35 da Lei nº 8.212, de 1991.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

§ 4º Os ajustes de que tratam os incisos II e III do § 1º serão efetuados na forma indicada ou autorizada pelo segurado, desde que utilizadas as competências do mesmo ano civil definido no art. 181-E, em conformidade com o disposto nos § 27-A ao § 27-D do art. 216.

§ 5º A efetivação do ajuste previsto no inciso III do § 1º não impede o recolhimento da contribuição referente à competência que tenha o salário de contribuição transferido, em todo ou em parte, para agrupamento com outra competência a fim de atingir o limite mínimo mensal do salário de contribuição.

§ 6º Para complementação ou recolhimento da competência que tenha o salário de contribuição transferido, em todo ou em parte, na forma prevista no § 5º, será observado o disposto no § 3º.

§ 7º Na hipótese de falecimento do segurado, os ajustes previstos no § 1º poderão ser solicitados por seus dependentes para fins de reconhecimento de direito para benefício a eles devidos até o dia quinze do mês de janeiro subsequente ao do ano civil correspondente, observado o disposto no § 4º." (Destacou-se)

Depreende-se das normas aplicáveis à espécie, que se encontra sob alvitre dos segurados do RGPS a possibilidade de complementar, utilizar excedentes anteriores ou agrupar as contribuições realizadas sobre salários-de-contribuição inferiores ao limite mínimo de diferentes competências, de modo que estas sejam aproveitadas em seu favor.

Essa constatação enseja, por decorrência lógica, a concepção de que o estabelecimento de limite mínimo para o salário-de-contribuição, na forma no artigo 28, § 3º, da Lei Federal n. 8.212/1991, não constitui impeditivo para que sejam efetivamente recolhidas ao regime geral as contribuições dos servidores públicos, vinculados àquele sistema, que recebem a título de remuneração valores inferiores ao limite mínimo do salário-de-contribuição.

Com efeito, se a própria Emenda Constitucional n. 103/2019 instituiu alternativas para validar as contribuições assim realizadas, nenhum óbice há para o recolhimento de contribuições previdenciárias de servidores vinculados ao regime geral que percebam remuneração inferior ao limite mínimo do salário-de-contribuição, o que aqui se admite apenas para efeito argumentativo, tendo em vista



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

que o direito ao salário mínimo como remuneração é direito constitucionalmente garantido a todos os servidores público, podendo, em tais improváveis casos, valerem-se os segurados de uma das medidas preconizadas no artigo 29 da Emenda Constitucional n. 103/2019, regulamentada pelo Decreto n. 10.410/2020.

Rememore-se que o salário-de-contribuição tem como base de cálculo as verbas remuneratórias auferidas e não apenas o vencimento básico previsto em lei, de modo que não há qualquer problema em que este seja inferior ao salário mínimo, desde que o somatório da remuneração do servidor lhe seja superior (ou ao piso salarial legal correspondente), hipótese em que o parâmetro de contribuição estará plenamente adequado aos ditames legais.

Nestes termos, este órgão ministerial opina que sejam respondidas, em conjunto, as questões “a” e “b” no sentido de que é possível e devido o recolhimento de contribuições previdenciárias de servidores exclusivamente comissionados que auferam remuneração inferior ao valor mínimo previsto no artigo 28, § 3º, da Lei Federal n. 8.212/1999, a fim de garantir a esses servidores públicos a cobertura e o atendimento no sistema previdenciário, sendo-lhes facultada a adoção de medidas hábeis a tornar efetivas tais contribuições, nos termos do artigo 195, § 14, da Constituição Federal, do artigo 29 da Emenda Constitucional n. 103/2019 e do artigo 19-E do Decreto n. 3048/1999.

Passa-se, então, ao exame da derradeira questão.

c) Para fins de complementação da base de cálculo da contribuição previdenciária de servidores ocupantes de cargos em que o vencimento básico é inferior ao salário mínimo, para que se iguale a tal valor, podem ser incluídas parcelas de natureza indenizatória? Para tanto, faz-se necessária autorização legal e/ou opção do/da servidor/servidora? Há outro meio legítimo de complementação/integralização da referida base de cálculo?



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

O consulente indaga se seria possível incluir as parcelas de natureza indenizatória na base de cálculo das contribuições previdenciárias dos servidores ocupantes de cargos exclusivamente comissionados que percebem vencimento básico inferior ao salário mínimo, a fim de corrigir a diferença entre esse vencimento básico e o limite mínimo do salário-de-contribuição (salário mínimo).

Consoante já destacado, a base de cálculo das contribuições previdenciárias a cargo do trabalhador é o salário-de-contribuição (artigo 195, II, da CF/88) para o qual a lei expressamente define as verbas integrantes, em consonância com o previsto no artigo 28 da Lei Federal n. 8.212/1991.

Ocorre que as verbas laborais dos servidores públicos contemplam, além do vencimento básico, indenizações, auxílios, adicionais e outras gratificações e vantagens previstas em lei,⁹ sendo certo que, para fins de aferição do salário-de-contribuição dos servidores públicos filiados ao regime geral da previdência social é preciso examinar sobre quais dessas parcelas incide a contribuição previdenciária, levando-se em conta a natureza da verba percebida.

Imprescindível destacar que o artigo 28, § 9º, da Lei Federal n. 8.212/1999 apresenta extenso rol de verbas que não compõem o salário-de-contribuição, *litteris*:

Art. 28. [...]

§ 9º Não integram o salário-de-contribuição para os fins desta Lei, exclusivamente:

- a) os benefícios da previdência social, nos termos e limites legais, salvo o salário-maternidade;
- b) as ajudas de custo e o adicional mensal recebidos pelo aeronauta nos termos da Lei nº 5.929, de 30 de outubro de 1973;

⁹ Nos termos do artigo 69 da Lei Complementar n. 68/1992, *verbis*: Art. 69. Além do vencimento, poderão ser pagas ao servidor as seguintes vantagens: I - indenizações; II- auxílios; III- adicionais; IV - gratificações.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

c) a parcela "*in natura*" recebida de acordo com os programas de alimentação aprovados pelo Ministério do Trabalho e da Previdência Social, nos termos da Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976;

d) as importâncias recebidas a título de férias indenizadas e respectivo adicional constitucional, inclusive o valor correspondente à dobra da remuneração de férias de que trata o art. 137 da Consolidação das Leis do Trabalho-CLT;

e) as importâncias:

1. previstas no inciso I do art. 10 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

2. relativas à indenização por tempo de serviço, anterior a 5 de outubro de 1988, do empregado não optante pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço-FGTS;

3. recebidas a título da indenização de que trata o art. 479 da CLT;

4. recebidas a título da indenização de que trata o art. 14 da Lei nº 5.889, de 8 de junho de 1973;

5. recebidas a título de incentivo à demissão;

6. recebidas a título de abono de férias na forma dos arts. 143 e 144 da CLT;

7. recebidas a título de ganhos eventuais e os abonos expressamente desvinculados do salário;

8. recebidas a título de licença-prêmio indenizada;

9. recebidas a título da indenização de que trata o art. 9º da Lei n 7.238, de 29 de outubro de 1984;

f) a parcela recebida a título de vale-transporte, na forma da legislação própria;

g) a ajuda de custo, em parcela única, recebida exclusivamente em decorrência de mudança de local de trabalho do empregado, na forma do art. 470 da CLT;

h) as diárias para viagens;

i) a importância recebida a título de bolsa de complementação educacional de estagiário, quando paga nos termos da Lei nº 6.494, de 7 de dezembro de 1977;

j) a participação nos lucros ou resultados da empresa, quando paga ou creditada de acordo com lei específica;

l) o abono do Programa de Integração Social-PIS e do Programa de Assistência ao Servidor Público-PASEP;

m) os valores correspondentes a transporte, alimentação e habitação fornecidos pela empresa ao empregado contratado para trabalhar em localidade distante da de sua residência, em canteiro de obras ou



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

local que, por força da atividade, exija deslocamento e estada, observadas as normas de proteção estabelecidas pelo Ministério do Trabalho;

n) a importância paga ao empregado a título de complementação ao valor do auxílio-doença, desde que este direito seja extensivo à totalidade dos empregados da empresa;

o) as parcelas destinadas à assistência ao trabalhador da agroindústria canavieira, de que trata o art. 36 da Lei nº 4.870, de 1º de dezembro de 1965;

p) o valor das contribuições efetivamente pago pela pessoa jurídica relativo a programa de previdência complementar, aberto ou fechado, desde que disponível à totalidade de seus empregados e dirigentes, observados, no que couber, os arts. 9º e 468 da CLT;

q) o valor relativo à assistência prestada por serviço médico ou odontológico, próprio da empresa ou por ela conveniado, inclusive o reembolso de despesas com medicamentos, óculos, aparelhos ortopédicos, próteses, órteses, despesas médico-hospitalares e outras similares;

r) o valor correspondente a vestuários, equipamentos e outros acessórios fornecidos ao empregado e utilizados no local do trabalho para prestação dos respectivos serviços;

s) o ressarcimento de despesas pelo uso de veículo do empregado e o reembolso creche pago em conformidade com a legislação trabalhista, observado o limite máximo de seis anos de idade, quando devidamente comprovadas as despesas realizadas;

t) o valor relativo a plano educacional, ou bolsa de estudo, que vise à educação básica de empregados e seus dependentes e, desde que vinculada às atividades desenvolvidas pela empresa, à educação profissional e tecnológica de empregados, nos termos da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e:

1. não seja utilizado em substituição de parcela salarial; e

2. o valor mensal do plano educacional ou bolsa de estudo, considerado individualmente, não ultrapasse 5% (cinco por cento) da remuneração do segurado a que se destina ou o valor correspondente a uma vez e meia o valor do limite mínimo mensal do salário-de-contribuição, o que for maior;

u) a importância recebida a título de bolsa de aprendizagem garantida ao adolescente até quatorze anos de idade, de acordo com o disposto no art. 64 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990;

v) os valores recebidos em decorrência da cessão de direitos autorais;

x) o valor da multa prevista no § 8º do art. 477 da CLT.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

y) o valor correspondente ao vale-cultura.

z) os prêmios e os abonos.

aa) os valores recebidos a título de bolsa-atleta, em conformidade com a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004.

Tendo em vista que a consulta em apreço se refere, especificamente, às verbas que possuem natureza indenizatória, importa destacar, como visto acima, que há expressa previsão de que não integram o cômputo do salário-de-contribuição, de acordo com o estabelecido no § 9º, V, "I", do artigo 214 do Decreto n. 3.048/1999. Vejamos:

214. [...]

§ 9º Não integram o salário-de-contribuição, exclusivamente:

[...]

V - as importâncias recebidas a título de:

[...]

I) outras indenizações, desde que expressamente previstas em lei; e (Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020) (Destacou-se)

Atentando-se estritamente às indenizações, sabe-se que tais despesas visam ressarcir eventuais perdas sofridas pelo servidor, em seu patrimônio, em decorrência do regular exercício de suas funções, não constituindo pagamento pelo trabalho empreendido pelo servidor ou empregado.

Nesse sentido, a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁰ destaca que a indenização possui a "*finalidade de ressarcir despesas a que o servidor seja obrigado em razão do serviço*", a exemplo da ajuda de custo, diárias e indenização de transporte.¹¹

Tais verbas, por não se referirem a salários ou remuneração do trabalho propriamente dito, não se incorporam ao vencimento ou provento para

¹⁰ Mello, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, 27ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 314.

¹¹ De acordo com o artigo 71 da Lei Complementar n. 68/1992: Art. 71. Constituem indenizações ao servidor: I - ajuda de custo; II - diárias; III - transporte.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

qualquer efeito,¹² tampouco integram o salário-de-contribuição por expressa previsão normativa, não sendo, assim, objeto de incidência previdenciária.

Acerca do tema, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça caminha no sentido de que verbas indenizatórias não sofrem incidência de contribuições previdenciárias. Vejamos:

TRIBUTARIO E PREVIDENCIARIO - INDENIZACAO - CONTRIBUICAO PREVIDENCIARIA - FERIAS E LICENCA PRÊMIO - NATUREZA JURIDICA - NAO-INCIDENCIA DA CONTRIBUICAO. 1. As verbas rescisórias recebidas pelo trabalhador a título de indenização por férias em pecúnia. Licença prêmio não gozada. **Não representam acréscimos patrimoniais, por serem de natureza indenizatória. O que afasta a incidência da contribuição previdenciária.** 2. Agravo regimental não provido (AgRg no Ag 1181310/MA, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 17.08.2010, DJe 26.08.2010). (Destacou-se)

PROCESSUAL CIVIL. RECURSOS ESPECIAIS. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA A CARGO DA EMPRESA. REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. DISCUSSÃO A RESPEITO DA INCIDÊNCIA OU NÃO SOBRE AS SEGUINTE VERBAS: TERÇO CONSTITUCIONAL DE FÉRIAS; SALÁRIO MATERNIDADE; SALÁRIO PATERNIDADE; AVISO PRÉVIO INDENIZADO; IMPORTÂNCIA PAGA NOS QUINZE DIAS QUE ANTECEDEM O AUXÍLIO-DOENÇA. [...] 1.2 Terço constitucional de férias. **No que se refere ao adicional de férias relativo às férias indenizadas, a não incidência de contribuição previdenciária decorre de expressa previsão legal (art. 28, § 9º, "d", da Lei 8.212/91 - redação dada pela Lei 9.528/97). Em relação ao adicional de férias concernente às férias gozadas, tal importância possui natureza indenizatória/compensatória, e não constitui ganho habitual do empregado, razão pela qual sobre ela não é possível a incidência de contribuição previdenciária (a cargo da empresa).** A Primeira Seção/STJ, no julgamento do AgRg nos EREsp 957.719/SC (Rel. Min. Cesar Asfor Rocha, DJe de 16.11.2010), ratificando entendimento das Turmas de Direito Público deste Tribunal, adotou a seguinte orientação: "Jurisprudência das Turmas que compõem a Primeira Seção desta Corte consolidada no sentido de afastar a contribuição previdenciária do terço de férias também de empregados celetistas contratados por empresas privadas". [...] 2.3 Importância paga nos quinze dias que

¹² Em consonância com o artigo 69, § 1º da Lei Complementar n. 68/1992: [...] "§ 1º As indenizações não se incorporam ao vencimento ou provento para qualquer efeito".



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

antecedem o auxílio-doença. No que se refere ao segurado empregado, durante os primeiros quinze dias consecutivos ao do afastamento da atividade por motivo de doença, incumbe ao empregador efetuar o pagamento do seu salário integral (art. 60, § 3º, da Lei 8.213/91 com redação dada pela Lei 9.876/99). Não obstante nesse período haja o pagamento efetuado pelo empregador, a importância paga não é destinada a retribuir o trabalho, sobretudo porque no intervalo dos quinze dias consecutivos ocorre a interrupção do contrato de trabalho, ou seja, nenhum serviço é prestado pelo empregado. Nesse contexto, a orientação das Turmas que integram a Primeira Seção/STJ firmou-se no sentido de que sobre a importância paga pelo empregador ao empregado durante os primeiros quinze dias de afastamento por motivo de doença não incide a contribuição previdenciária, por não se enquadrar na hipótese de incidência da exação, que exige verba de natureza remuneratória. Nesse sentido: AgRg no REsp 1.100.424/PR, 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 18.3.2010; AgRg no REsp 1074103/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJe 16.4.2009; AgRg no REsp 957.719/SC, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 2.12.2009; REsp 836.531/SC, 1ª Turma, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ de 17.8.2006. [REsp 1230957/ RS. Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES. PRIMEIRA SEÇÃO. Julgado em 26.02.2014. DJe 18/03/2014] (Destacou-se)

As premissas legais e jurisprudenciais postas permitem concluir que as verbas de natureza indenizatória não fazem parte dos valores que integram o salário-de-contribuição, pois não constituem rendimento do trabalho, pelo que não estão sujeitas a incidência de contribuições previdenciárias.

Consequentemente, encontra-se vedada a utilização desses valores para fins de cômputo ou complementação do salário-de-contribuição dos servidores exclusivamente comissionados que perceberem tal referencial em valor inferior ao mínimo previsto no artigo 28, § 3º, da Lei Federal 8.212/1991.

Por fim, não é demais alertar que eventual incremento ou complementação de vencimento básico de servidores públicos, caso necessário, visando sua equiparação com o valor mínimo do salário-de-contribuição configura geração ou aumento de despesa pública, devendo, assim, observar os princípios da reserva legal, do equilíbrio e da responsabilidade na gestão fiscal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Consoante já assinalado, a remuneração dos servidores públicos é matéria sujeita ao princípio da reserva legal, de acordo com o artigo 37, X, da Constituição Federal, somente podendo ser fixada ou alterada mediante edição de lei.

Além disso, não se deve descuidar, em nenhuma hipótese, dos limites e controles expressamente previstos na Lei Complementar n. 101/2000, pertinentes à geração e aumento de despesas com pessoal, inculpidos, especialmente, nos artigos 15 a 17 daquele diploma legal, *in verbis*:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

Ademais, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que as despesas com pessoal não poderão exceder, em âmbito estadual, a 60% da Receita Corrente Líquida, de modo que até 3% sejam aplicados pelo Poder Legislativo, 6% pelo Poder Judiciário, 49% pelo Poder Executivo e 2% pelo Ministério Público do Estado, na forma disciplinada nos artigos 18 a 23 da mesma lei, sendo certo que também esses parâmetros limitadores deverão ser observados no caso de qualquer incremento remuneratório.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Assim, este órgão ministerial opina seja o questionamento “c” da consulta respondido no sentido de que, nos termos do § 9º, V, “I” do artigo 214 do Decreto n. 3.048/1999, as verbas de natureza indenizatória não compõem o salário-de-contribuição, pois não constituem remuneração do trabalho, não podendo ser utilizadas, conseqüentemente, para cômputo ou como complemento para alcance do valor mínimo do salário-de-contribuição dos servidores exclusivamente comissionados cuja remuneração seja inferior ao mínimo previsto no artigo 28, § 3º, da Lei Federal 8.212/1991.

Posto isso, o Ministério Público de Contas opina no sentido de que esse Tribunal de Contas:

I – Preliminarmente, conheça da consulta, tendo em vista o atendimento dos requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 83 a 85 do Regimento Interno;

II – No mérito, responda os questionamentos da seguinte forma:

Questões “a” e “b”: é possível e devido o recolhimento de contribuições previdenciárias de servidores exclusivamente comissionados que afirmam remuneração inferior ao valor mínimo previsto no artigo 28, § 3º, da Lei Federal n. 8.212/1999, a fim de garantir a esses servidores públicos a cobertura e o atendimento no sistema previdenciário, sendo-lhes facultada a adoção de medidas hábeis a tornar efetivas tais contribuições, nos termos do artigo 195, § 14, da Constituição Federal, do artigo 29 da Emenda Constitucional n. 103/2019 e do artigo 19-E do Decreto n. 3048/1999;

Questão “c”: nos termos do § 9º, V, “I” do artigo 214 do Decreto n. 3.048/1999, as verbas de natureza indenizatória não compõem o salário-de-contribuição, pois não constituem remuneração do trabalho, não podendo ser utilizadas, conseqüentemente, para cômputo ou como complemento para alcance do valor



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

mínimo do salário-de-contribuição dos servidores exclusivamente comissionados cuja remuneração seja inferior ao mínimo previsto no artigo 28, § 3º, da Lei Federal 8.212/1991.

É como opino.

Porto Velho, 08 de abril de 2022.

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Em 8 de Abril de 2022



ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS
PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO
PÚBLICO DE CONTAS