



Proc.: 02783/21

Fls.: \_\_\_\_\_

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**PROCESSO:** 02783/21-TCE/RO [e].  
**SUBCATEGORIA:** Consulta.  
**ASSUNTO:** Consulta referente à interpretação que deve ser dada ao art. 28, §3º, da Lei n. 8.212/91, quanto à incidência da contribuição previdenciária sobre o salário dos servidores, exclusivamente comissionados, que recebem abaixo do mínimo constitucional.  
**UNIDADE:** Defensoria Pública do Estado de Rondônia (DPE).  
**INTERESSADO:** Hans Lucas Immich (CPF: 995.011.800-00), Defensor Público-Geral do Estado de Rondônia.  
**RELATOR:** Conselheiro Valdivino Crispim de Souza.  
**SESSÃO:** 10ª Sessão Ordinária Presencial do Pleno, de 23 de junho de 2022.

CONSULTA. DEFENSORIA PÚBLICA. INTERPRETAÇÃO DO ART. 28, §3º, DA LEI N. 8.212/91, QUANTO À INCIDÊNCIA DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA SOBRE O SALÁRIO DOS SERVIDORES, EXCLUSIVAMENTE COMISSIONADOS, QUE RECEBEM ABAIXO DO MÍNIMO CONSTITUCIONAL.

1. É devido o recolhimento de contribuições previdenciárias dos servidores, exclusivamente comissionados, que auferem remuneração inferior ao limite mínimo previsto no art. 28, § 3º, da Lei Federal n. 8.212/91, a fim de garantir a eles a cobertura e o atendimento pelo sistema previdenciário, sendo-lhes facultada a adoção de medidas hábeis a tornar efetivas tais contribuições, nos termos do art. 195, § 14, da Constituição da República Federativa do Brasil, do art. 29 da Emenda Constitucional n. 103/19 e do art. 19-E do Decreto n. 3048/99.

2. Conforme dispõe o art. 28, §9º, da Lei Federal n. 8.212/91 e o art. 214, §9º, V, "I", do Decreto n. 3.048/99, as verbas de natureza indenizatória não compõem o salário de contribuição, pois não constituem remuneração do trabalho. Portanto, é vedada a complementação ou o cômputo delas para o alcance do limite mínimo do salário de contribuição dos servidores, exclusivamente comissionados, cuja remuneração seja inferior ao previsto no art. 28, § 3º, da Lei Federal 8.212/91. (Precedentes: *Tribunal de Contas do Estado de Rondônia: Pareceres Prévios n. 07/2010 e n. 16/2010 – Pleno; Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário n. 593.068, Tema 163*).

### **PARECER PRÉVIO**

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA, reunido na 10ª Sessão Ordinária Presencial do Pleno, realizada em 23 de junho de 2022, nos termos do art. 1º, XVI, § 2º, da Lei Complementar n. 154/96, combinado com o art. 83 do Regimento Interno – conhecendo da Consulta formulada pela Defensoria Pública do Estado de Rondônia, subscrita pelo Senhor Hans Lucas Immich (CPF n. 995.011.800-00), Defensor Público-Geral, o qual requer pronunciamento desta Corte acerca da

Parecer Prévio PPL-TC 00011/22 referente ao processo 02783/21  
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

1 de 18



Proc.: 02783/21

Fls.: \_\_\_\_\_

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

interpretação que deve ser dada ao art. 28, §3º, da Lei n. 8.212/91, quanto à incidência da contribuição previdenciária sobre o salário dos servidores, exclusivamente comissionados, que recebem abaixo do mínimo constitucional, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Valdivino Crispim de Souza;

É DE PARECER que se responda à presente Consulta da seguinte forma:

1. É devido o recolhimento de contribuições previdenciárias dos servidores, exclusivamente comissionados, que auferam remuneração inferior ao limite mínimo previsto no art. 28, § 3º, da Lei Federal n. 8.212/91, a fim de garantir a eles a cobertura e o atendimento pelo sistema previdenciário, sendo-lhes facultada a adoção de medidas hábeis a tornar efetivas tais contribuições, nos termos do art. 195, § 14, da Constituição da República Federativa do Brasil, do art. 29 da Emenda Constitucional n. 103/19 e do art. 19-E do Decreto n. 3048/99.

2. Conforme dispõe o art. 28, §9º, da Lei Federal n. 8.212/91 e o art. 214, §9º, V, "1", do Decreto n. 3.048/99, as verbas de natureza indenizatória não compõem o salário de contribuição, pois não constituem remuneração do trabalho. Portanto, é vedada a complementação ou o cômputo delas para o alcance do limite mínimo do salário de contribuição dos servidores, exclusivamente comissionados, cuja remuneração seja inferior ao previsto no art. 28, § 3º, da Lei Federal 8.212/91.

Participaram do julgamento os Conselheiros José Euler Potyguara Pereira de Mello, Edilson de Sousa Silva, Valdivino Crispim de Souza (Relator), Francisco Carvalho da Silva, Wilber Carlos dos Santos Coimbra e o Conselheiro-Substituto Omar Pires Dias (em substituição regimental), o Conselheiro Presidente Paulo Curi Neto; e a Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas em exercício, Yvonete Fontinelle de Melo.

Porto Velho, quinta-feira, 23 de junho de 2022.

(assinado eletronicamente)  
VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA  
Conselheiro Relator

(assinado eletronicamente)  
PAULO CURI NETO  
Conselheiro Presidente



Proc.: 02783/21

Fls.: \_\_\_\_\_

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**PROCESSO:** 02783/21-TCE/RO [e].  
**SUBCATEGORIA:** Consulta.  
**ASSUNTO:** Consulta referente à interpretação que deve ser dada ao art. 28, §3º, da Lei n. 8.212/91, quanto à incidência da contribuição previdenciária sobre o salário dos servidores, exclusivamente comissionados, que recebem abaixo do mínimo constitucional.  
**UNIDADE:** Defensoria Pública do Estado de Rondônia (DPE).  
**INTERESSADO:**<sup>1</sup> Hans Lucas Immich (CPF: 995.011.800-00), Defensor Público-Geral do Estado de Rondônia.  
**RELATOR:** Conselheiro Valdivino Crispim de Souza.  
**SESSÃO:** 10ª Sessão Ordinária Presencial do Pleno, de 23 de junho de 2022.

Trata-se de Consulta<sup>2</sup> subscrita pelo Excelentíssimo Senhor **Hans Lucas Immich** (CPF: 995.011.800-00), na qualidade de Defensor Público-Geral do Estado de Rondônia, em que apresenta questionamentos acerca da interpretação que deve ser dada ao art. 28, §3º, da Lei n. 8.212/91, quanto à incidência da contribuição previdenciária sobre o salário dos servidores, exclusivamente comissionados, que recebem abaixo do mínimo constitucional, *in verbis*:

[...] 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)?

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? [...]. (Sic.).

Em síntese, o jurisdicionado fundamentou e motivou a presente Consulta na necessidade de ser estabelecido um posicionamento linear entre os poderes e órgãos da Administração Pública, fixando-se tese normativa relativamente à interpretação que deve ser conferida ao art. 28, §3º,

<sup>1</sup> “Art. 9º - Considera-se interessado: [...] III - nos processos de consulta, o consulente; [...]”. RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO). **Resolução n. 037/TCE-RO-2006**, com redação dada pela Resolução n. 327/2020/TCE-RO. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/Res-37-2006.pdf>>. Acesso em: 02 maio 2022.

<sup>2</sup> Documento ID 1141553.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

da Lei n. 8.212/91,<sup>3</sup> no sentido de que tais entes possam proceder adequadamente ao recolhimento da contribuição previdenciária incidente sobre o salário dos servidores, exclusivamente comissionados, que recebem abaixo do mínimo.

Em juízo prévio, por meio da DM 0002/2022-GCVCS/TCE-RO (Documento ID 1150787), conheceu-se da presente Consulta por preencher os pressupostos legais de admissibilidade; e, em observância ao rito processual adotado no âmbito desta Corte de Contas, estes autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas (MPC) para manifestação regimental.

O *Parquet* de Contas, nos termos do Parecer n. 0055/2022-GPGMPC,<sup>4</sup> da lavra do d. Procurador Geral, Adilson Moreira de Medeiros, opinou pelo conhecimento da presente Consulta, para, no mérito, respondê-la da seguinte forma:

**Parecer n. 0055/2022-GPGMPC**

[...] 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 auferem remuneração inferior ao valor mínimo previsto no artigo 28, § 3º, da Lei Federal n. 8.212/1991, 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, “1” 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.

É como opino. [...]. (Sic.).

Nesses termos, os autos vieram conclusos para decisão.

Inicialmente, reiteram-se os fundamentos dispostos na DM 0002/2022-GCVCS/TCE-RO (Documento ID 1150787) pelo conhecimento desta Consulta, pois ela preenche, *in totum*, os requisitos de admissibilidade, uma vez que foi subscrita por autoridade competente, isto é, o Defensor

<sup>3</sup> “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”. BRASIL. **Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências.** Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8212cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8212cons.htm)>. Acesso em: 03 maio 2022.

<sup>4</sup> Documento ID 1184438.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

Público-Geral do Estado de Rondônia, Senhor Hans Lucas Immich (CPF: 995.011.800-00), na qualidade de gestor máximo de órgão/poder autônomo; refere-se à matéria de competência deste Tribunal, visto suscitar dúvida quanto à aplicação de dispositivo legal relativo à incidência tributária e ao recolhimento previdenciário dos servidores; contém a indicação precisa do seu objeto, com as questões formuladas em tese, conforme anteriormente transcrito; e, ainda, está devidamente acompanhada do respectivo parecer jurídico,<sup>5</sup> na linha do art. 1º, XVI, da Lei Complementar n. 154/96<sup>6</sup> e dos artigos 83, 84, I, e §§ 1º e 2º, do Regimento Interno desta Corte de Contas (RI/TCE-RO).<sup>7</sup>

Quanto ao mérito, versa a Consulta acerca da interpretação que deve ser dada ao art. 28, §3º, da Lei n. 8.212/91, o qual fixa o limite mínimo do salário de contribuição, relativamente aos servidores, exclusivamente comissionados,<sup>8</sup> que recebem abaixo do mínimo constitucional.

Ao caso, saliente-se que tais servidores são submetidos ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), a teor do art. 40, §13, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB)<sup>9</sup> c/c art. 9º, I, "i", do Decreto n. 3.048/99.<sup>10</sup> Em idêntico sentido, o item II do Parecer Prévio n. 07/10 – Pleno. *In verbis*:

**Parecer Prévio n. 07/2010 – Pleno**

[...] I – Somente as parcelas incorporáveis ao salário do servidor sofrem a incidência da contribuição previdenciária;

**II – São contribuintes obrigatórios do RGPS como empregados aqueles servidores previstos no artigo 9º, inciso I e alíneas do Decreto Lei nº 3048/99;**

<sup>5</sup> Documento ID 1141558.

<sup>6</sup> “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 regulamentares concernentes à matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno. [...] § 2º A resposta à consulta a que se refere o inciso XVI, deste artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto”. RONDÔNIA. **Lei Complementar n. 154/96**. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/LeiOrg-154-1996.pdf>>. Acesso em: 03 maio 2022.

<sup>7</sup> “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: [...] **I – Os presidentes de Poderes e Órgãos Autônomos** (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”. (Sem grifos no original). RONDÔNIA. **Regimento Interno** (aprovado pela Resolução Administrativa nº 005/TCER-96). Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/RegInterno-5-1996.pdf>>. Acesso em: 09 maio 2022.

<sup>8</sup> **Obs.** Para os servidores que recebem gratificação pelo exercício de cargo em comissão, isto é, aqueles não ocupantes de cargos, exclusivamente comissionados, a Corte de Contas trata da incidência ou não da contribuição previdenciária sobre tal verba, nos termos dos Pareceres Prévios 25/2004, 21/2009 e 19/2010 – Pleno.

<sup>9</sup> “Art. 40. [...], [...] § 13. Aplica-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”. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 09 maio 2022.

<sup>10</sup> “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 [...]**”. (Sem grifos no original). BRASIL. **Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999**. *Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências*. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3048.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3048.htm)>. Acesso em: 09 maio 2022.

Parecer Prévio PPL-TC 00011/22 referente ao processo 02783/21

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

5 de 18



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

III – As parcelas temporárias poderão compor a remuneração dos servidores públicos municipais, desde que haja opção por parte do servidor e previsão legal; em todo caso, submetem-se em especial ao disposto no inciso X do artigo 1º da Lei nº 9.717, de 27.11.98; bem como no artigo 4º, §§ 1º e 2º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004 e artigo 29 da Orientação Normativa MPS/SPS Nº 02, de 31 de março de 2009 – Diário Oficial da União, de 02.04.2009, alterada pela Orientação Normativa MPS/SPS Nº 3, de 04 de maio de 2009 – Diário Oficial da União, de 05.05.2009, e demais legislação vigente. [...]. (Sem grifos no original).

Desse modo, os servidores ocupantes, exclusivamente, de cargos em comissão, são segurados obrigatórios do RGPS; e, nesta condição, devem contribuir para a manutenção equilibrada do sistema previdenciário, nos termos do art. 195 da CRFB.<sup>11</sup>

Nesse particular, compete destacar que é a Lei Federal n. 8.212/91 que delimita as verbas que integram o salário de contribuição, isto é, aquele utilizado como base para a incidência da contribuição previdenciária.

No ponto, para efeitos didáticos, compete diferenciar os conceitos de salário básico, remuneração e salário de contribuição, conforme bem delineou o *Parquet* de Contas. Recortes:

**Parecer n. 0055/2022-GPGMPC**

[...] 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:

**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).

**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). (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2006, p. 608).<sup>12</sup>

<sup>11</sup> “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; b) a receita ou o faturamento; c) o lucro; 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; 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 [...]”. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 11 maio 2022.

<sup>12</sup> Obs. Referência Bibliográfica inserida ao final do texto transcrito.

Parecer Prévio PPL-TC 00011/22 referente ao processo 02783/21

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

6 de 18



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

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.

[...] o Supremo Tribunal Federal [...], [...] 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”. (*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*).<sup>13</sup>

[...] 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 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.**

[...] 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. [...]. (Sic.).

Com efeito, na forma da explanação ministerial em voga – a qual delineia corretamente os conceitos de vencimento, remuneração e salário de contribuição – conclui-se que o menor valor a ser pago a título de remuneração aos servidores públicos, exclusivamente comissionados, de acordo com o art. 7º, IV, c/c art. 39, § 3º, da CRFB,<sup>14</sup> é o do salário mínimo nacional. Contudo, o vencimento básico

<sup>13</sup> Obs. Referência Bibliográfica inserida ao final do texto transcrito.

<sup>14</sup> “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. [...] IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim; [...], [...] Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. [...] § 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir”. BRASIL. **Constituição da República Federativa** Parecer Prévio PPL-TC 00011/22 referente ao processo 02783/21



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

deles pode ser inferior a tal quantia, pois é o somatório dele com as demais verbas que deve ser considerado no montante que perfaz o mínimo constitucional, a teor da Súmula Vinculante n. 16.<sup>15</sup>

Nesse norte, o Supremo Tribunal Federal (STF) consolidou o entendimento de que a remuneração (vencimento + vantagens) não pode ser inferior ao salário mínimo. Assim, é ela, e não o vencimento, que nunca deverá ser menor que ao mínimo constitucional vigente.

Traçadas essas premissas, nos exatos termos delineados pelo MPC, tem-se que o salário de contribuição, definido no art. 28 da Lei Federal n. 8.212/91, é composto das parcelas da remuneração dos servidores públicos, exclusivamente comissionados, recebidas em face do trabalho por eles efetuado, servindo de base para o cálculo das contribuições previdenciárias.

Nessa perspectiva, afere-se que o Consulente pretende, em verdade, obter esclarecimento sobre se o recolhimento da contribuição previdenciária de tais servidores pode ser efetuado em relação ao salário de contribuição inferior à remuneração que, por sua vez, não pode ser menor que o mínimo constitucional.

Nesse panorama, o art. 29 da Emenda Constitucional n. 103/19 dispõe o seguinte:

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;

**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.**<sup>16</sup>  
(Sem grifos no original).

As regras em voga foram regulamentadas pelo Decreto Federal n. 10.410/20, o qual acresceu o art. 19-E ao Decreto n. 3.048/99. Veja-se:

[...] 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:

---

do Brasil. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 11 maio 2022.

<sup>15</sup> “Os arts. 7º, IV, e 39, § 3º (redação da EC 19/98), da Constituição, referem-se ao total da remuneração percebida pelo servidor público”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Súmula Vinculante n.º 16**. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula764/false>>. Acesso em: 11 maio 2022.

<sup>16</sup> BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 103**, de 12 de novembro de 2019. *Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias*. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm)>. Acesso em: 12 maio 2022.

Parecer Prévio PPL-TC 00011/22 referente ao processo 02783/21

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

8 de 18





**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**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.

**§ 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.<sup>17</sup> [...]. (Sem grifos no original).

Diante da legislação transcrita, compreende-se que é possível complementar valores de contribuições, utilizar os excedentes e/ou agrupá-las, quando inferiores as quantias, de forma a alcançar o limite mínimo do salário de contribuição.

Nessa ótica, o *Parquet* de Contas opinou 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 que o direito **ao salário mínimo como remuneração é direito constitucionalmente garantido a todos os servidores público**, podendo, em tais improváveis casos, valerem-

<sup>17</sup> BRASIL. **Decreto nº 3.048**, de 6 de maio de 1999. *Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências*. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3048.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3048.htm)>. Acesso em: 12 maio 2022.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

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. [...]. (Sem grifos no original).

Na linha defendida pelo MPC, em primeiro plano, tem-se que o direito ao salário mínimo como remuneração é constitucionalmente garantido a todos os servidores públicos (art. 7º, IV, c/c art. 39, § 3º, da Constituição Federal e com a Súmula Vinculante n. 16). Porém, em segundo plano, diante da previsão do art. 29 da Emenda Constitucional n. 103/2019, regulamentado pelo art. 19-E do Decreto n. 3.048/1999, com redação dada pelo Decreto n. 10.410/2020, de fato, não há óbice ao recolhimento ao RGPS das contribuições dos servidores públicos, exclusivamente comissionados, que recebem remuneração inferior ao limite mínimo do salário de contribuição, ao passo que eles têm alternativas para complementar, utilizar excedentes ou agrupar, quando inferiores, as contribuições devidas.

Portanto, a teor dos fundamentos em voga, corrobora-se o entendimento do *Parquet* de Contas para responder, conjuntamente, os questionamentos das alíneas “a” e “b” da presente Consulta, com pequeno ajuste redacional, nos seguintes termos:

“É devido o recolhimento de contribuições previdenciárias dos servidores, exclusivamente comissionados, que auferem remuneração inferior ao limite mínimo previsto no art. 28, § 3º, da Lei Federal n. 8.212/91, a fim de garantir a eles a cobertura e o atendimento pelo sistema previdenciário, sendo-lhes facultada a adoção de medidas hábeis a tornar efetivas tais contribuições, nos termos do art. 195, § 14, da CRFB, do art. 29 da Emenda Constitucional n. 103/19 e do art. 19-E do Decreto n. 3048/99”.

Por fim, saliente-se que é dever da administração pública, em atenção ao princípio da universalidade da cobertura e do atendimento, garantir ao servidor público os meios de acesso à previdência social, a teor do art. 194, parágrafo único, I, da CRFB.<sup>18</sup>

Relativamente aos quesitos dispostos na alínea “c”, isto é – se há a possibilidade de incluir parcelas, de natureza indenizatória, para complementar o salário de contribuição (base de cálculo da contribuição previdenciária), mediante autorização legal ou opção do servidor; ou, ainda, outro meio regular de complementação e/ou integração da referida base – é preciso tecer algumas considerações.

Primeiro, conforme dispõe o art. 28, §9º, da Lei Federal n. 8.212/91, existem verbas que NÃO integram o salário de contribuição, quais sejam:

Art. 28. [...] § 9º **Não integram o salário-de-contribuição** para os fins desta Lei, exclusivamente:

<sup>18</sup> “Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: I - universalidade da cobertura e do atendimento”. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 16 maio 2022.

Parecer Prévio PPL-TC 00011/22 referente ao processo 02783/21

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

10 de 18



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

- 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;
- 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 nº 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 local que, por força da atividade,

Parecer Prévio PPL-TC 00011/22 referente ao processo 02783/21  
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

11 de 18



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

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; (Incluída pela Lei nº 9.528, de 10.12.97)

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;

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.

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. (Sem grifos no original).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

Em arremate, o art. 214, §9º, V, “I”, do Decreto nº 3.048/99 também indica que as indenizações não integram o salário de contribuição.<sup>19</sup>

É que as indenizações contêm caráter temporário e, nesse viés, não devem integrar o salário de contribuição, ao passo que NÃO são incorporáveis, permanentemente, à remuneração do servidor, segundo o disposto no item I do Parecer Prévio n. 07/2010 – Pleno (já transcrito neste relato), bem como no item I do Parecer Prévio n. 16/2010 – Pleno. Recorte:

**Parecer Prévio n. 16/2010 – Pleno**

[...] I – Somente as parcelas incorporáveis permanentemente à remuneração do servidor sofrem a incidência da contribuição previdenciária. Portanto, os valores indevidamente retidos, decorrentes da incidência do referido tributo sobre parcelas transitórias que não deveriam compor a sua base de cálculo, devem ser restituídos ao servidor; [...].

Nesse sentido, com repercussão geral, no Recurso Extraordinário n. 593.068, Tema 163, o STF fixou a seguinte tese: “não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público, tais como ‘terço de férias’, ‘serviços extraordinários’, ‘adicional noturno’ e ‘adicional de insalubridade’”, justamente pela natureza destas verbas temporárias.<sup>20</sup>

Considerado o teor dos normativos e da jurisprudência em tela, resta claro que – para os servidores, ocupantes exclusivamente de cargos em comissão; e, portanto, submetidos à legislação afeta ao RGPS – NÃO é possível incluir parcelas, de natureza indenizatória, com o objetivo de complementar o salário de contribuição.

Em idêntico sentido, manifestou-se o *Parquet* de Contas, recortes:

**Parecer n. 0055/2022-GPGMPC**

[...] as verbas laborais dos servidores públicos contemplam, além do vencimento básico, indenizações, auxílios, adicionais e outras gratificações e vantagens previstas em lei, 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. 8.212/1991 apresenta extenso rol de verbas que **não compõem** o salário-de-contribuição [...].

[...] 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**

<sup>19</sup> “Art. 214 [...] § 9º Não integram o salário-de-contribuição, exclusivamente: [...] V - as importâncias recebidas a título de: [...] 1) **outras indenizações**, desde que expressamente previstas em lei”. (Sem grifos no original). BRASIL. **Decreto nº 3.048**, de 6 de maio de 1999. BRASIL. **Decreto nº 3.048**, de 6 de maio de 1999. *Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências*. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3048.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3048.htm)>. Acesso em: 17 maio 2022.

<sup>20</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Recurso Extraordinário n. 593.068**. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339762363&ext=.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2022.

Parecer Prévio PPL-TC 00011/22 referente ao processo 02783/21

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

servidores exclusivamente comissionados que perceberem tal referencial em valor inferior ao mínimo previsto no artigo 28, § 3º, da Lei Federal 8.212/1991. [...].

Porém – como discorrido ao examinar as alíneas “a” e “b” da presente Consulta – nada impede que haja o recolhimento ao RGPS das contribuições dos servidores públicos, exclusivamente comissionados, que recebem remuneração inferior ao limite mínimo do salário de contribuição, frente às alternativas de complementar, utilizar excedentes ou agrupar, quando inferiores, as contribuições devidas, nos exatos termos do art. 29 da Emenda Constitucional n. 103/2019 c/c art. 19-E do Decreto n. 3.048/1999.

Com isso, tendo em conta os fundamentos expostos, corroborando o opinativo do MPC, com os ajustes redacionais, conclui-se que o questionamento, presente na alínea “c” desta consulta, deve ser respondido da seguinte forma:

“Conforme dispõe o art. 28, §9º, da Lei Federal n. 8.212/91 e o art. 214, §9º, V, “I”, do Decreto n. 3.048/99, as verbas de natureza indenizatória não compõem o salário de contribuição, pois não constituem remuneração do trabalho. Portanto, é vedada a complementação ou o cômputo delas para o alcance do limite mínimo do salário de contribuição dos servidores, exclusivamente comissionados, cuja remuneração seja inferior ao previsto no art. 28, § 3º, da Lei Federal 8.212/91”.

Posto isso, corroborando o opinativo do *Parquet* de Contas, submete-se a este egrégio Plenário, em sessão Presencial diante da relevância da matéria, nos termos do art. 121, I, “h”, do Regimento Interno<sup>21</sup> c/c art. 3º, II, da Resolução n. 319/2020/TCE-RO<sup>22</sup> e art. 3º, §3º, da Resolução n. 298/2019/TCE-RO,<sup>23</sup> a seguinte proposta de **decisão**:

**I – Conhecer** da Consulta formulada pelo Excelentíssimo Senhor **Hans Lucas Immich** (CPF: 995.011.800-00), na qualidade de Defensor Público-Geral do Estado de Rondônia, acerca da interpretação do art. 28, §3º, da Lei n. 8.212/91, quanto à incidência da contribuição previdenciária sobre o salário dos servidores, exclusivamente comissionados, que recebem abaixo do mínimo constitucional – com fulcro no art. 1º, XVI, da Lei Complementar n. 154/96 e dos artigos 83, 84, I, e §§ 1º e 2º, do RI/TCE-RO, por preencher os requisitos de admissibilidade para, **no mérito**, respondê-la, em tese, nos termos do Projeto de Parecer Prévio anexo;

**II – Intimar** do teor desta decisão o Excelentíssimo Senhor **Hans Lucas Immich** (CPF: 995.011.800-00), Defensor Público-Geral do Estado de Rondônia, com a publicação no Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal – D.O.e-TCE/RO, cuja data deve ser observada como marco inicial para possível interposição de recursos, com supedâneo no artigo 22, IV, c/c artigo 29, IV, da Lei

<sup>21</sup> “Art. 121. Compete ao Tribunal Pleno: I - apreciar e, quando for o caso, processar e julgar originariamente: [...] h) **consulta** sobre matéria da competência do Tribunal; [...]”. (Sem grifos no original). RONDÔNIA. **Regimento Interno** (aprovado pela Resolução Administrativa nº 005/TCER-96). Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/RegInterno-5-1996.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2022.

<sup>22</sup> “Art. 3º Serão julgados e apreciados em sessão telepresencial os processos: [...] II – cuja relevância da matéria recomende o julgamento presencial ou telepresencial, nos termos do art. 3º, §3º, da Resolução n. 298/2019/TCE-RO; [...]”. RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Resolução n. 319/2020/TCE-RO**. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/Res-319-2020.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2022.

<sup>23</sup> “Art. 3º [...] § 3º As matérias de competência da sessão virtual poderão ser incluídas nas sessões presenciais do Tribunal Pleno ou das Câmaras pelo Relator, sempre que a relevância da matéria recomende esse procedimento [...]”. RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Resolução n. 298/2019/TCE-RO**. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/Res-319-2020.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2022.



Proc.: 02783/21

Fls.: \_\_\_\_\_

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

Complementar n. 154/1996, informando da disponibilidade do inteiro teor no *sítio*: [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br), link PCE, apondo-se o número deste Processo e o código eletrônico gerado pelo sistema;

**III – Dê-se ciência**, via ofício, do Parecer Prévio expedido neste feito aos demais Agentes Públicos estaduais e municipais, sem prejuízo da ampla divulgação pelos canais de comunicação social disponíveis, por medida de racionalidade e eficiência, dada a repercussão da matéria;

**IV – Arquivem-se** os presentes autos, após o inteiro cumprimento desta decisão.

**PARECER PRÉVIO**

**O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**, na 10ª Sessão Ordinária Presencial do Pleno, de 23 de junho de 2022, nos termos do art. 1º, XVI, § 2º, da Lei Complementar n. 154/96, combinado com o art. 83 do Regimento Interno – conhecendo da Consulta formulada pela Defensoria Pública do Estado de Rondônia, subscrita pelo Excelentíssimo Senhor Hans Lucas Immich (CPF: 995.011.800-00), Defensor Público-Geral, o qual requer pronunciamento desta Corte acerca da interpretação que deve ser dada ao art. 28, §3º, da Lei n. 8.212/91, quanto à incidência da contribuição previdenciária sobre o salário dos servidores, exclusivamente comissionados, que recebem abaixo do mínimo constitucional, concluiu que:

**É DE PARECER** que se responda a presente Consulta da seguinte forma:

1. É devido o recolhimento de contribuições previdenciárias dos servidores, exclusivamente comissionados, que auferem remuneração inferior ao limite mínimo previsto no art. 28, § 3º, da Lei Federal n. 8.212/91, a fim de garantir a eles a cobertura e o atendimento pelo sistema previdenciário, sendo-lhes facultada a adoção de medidas hábeis a tornar efetivas tais contribuições, nos termos do art. 195, § 14, da Constituição da República Federativa do Brasil, do art. 29 da Emenda Constitucional n. 103/19 e do art. 19-E do Decreto n. 3048/99.

2. Conforme dispõe o art. 28, §9º, da Lei Federal n. 8.212/91 e o art. 214, §9º, V, “1”, do Decreto n. 3.048/99, as verbas de natureza indenizatória não compõem o salário de contribuição, pois não constituem remuneração do trabalho. Portanto, é vedada a complementação ou o cômputo delas para o alcance do limite mínimo do salário de contribuição dos servidores, exclusivamente comissionados, cuja remuneração seja inferior ao previsto no art. 28, § 3º, da Lei Federal 8.212/91.

Sala das Sessões, 23 de junho de 2022.

(assinatura eletrônica)

**VALDIVINO CRISPIM DE SOUSA**  
Conselheiro Relator



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA**

1. Trata-se Consulta (ID 1141553) formulada pelo **Senhor HANS LUCAS IMMICH**, CPF: 995.011.800-00, Defensor Público-Geral do Estado de Rondônia, por meio da qual questiona: **(a)** como deve ser interpretado o art. 28, §3º, da Lei n. 8.212, de 1991, 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, de 1991)? **(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 a autorização legal e/ou opção do/da servidor/servidora? Há outro meio legítimo de complementação/integralização da referida base de cálculo?

2. Como foi bem delineado pelo eminente Relator, que em seu judicioso Voto acolheu, *in totum*, a manifestação do Ministério Público de Contas (ID 1184438), entendo que a vertente consulta deve ser conhecida preliminarmente, tendo em vista que restaram preenchidos os requisitos de admissibilidade intrínsecos e extrínsecos, previstos nos arts. 83 a 85 do RITC.

3. Impende dizer, por ser de relevo, que o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar os contornos da garantia do salário mínimo aplicada aos servidores públicos civis (art. 7º, inciso IV c/c art. 39, § 3º, ambos da Constituição Federal), no julgamento do Recurso Especial 582.019-QO-RG, fixou o entendimento de que tal garantia se refere ao total da remuneração do servidor e não apenas ao vencimento básico, cuja tese se consubstanciou no verbete sumular n. 16 do STF, *in verbis*: “Os artigos 7º, IV, e 39, § 3º (redação da EC 19/98), da Constituição, referem-se ao total da remuneração percebida pelo servidor público”.

4. Disso decorre, com efeito, a assertiva de que inexistente impeditivo legal para que, mediante lei, seja estabelecido vencimento básico inferior ao salário mínimo constitucional, devendo, entretanto, a remuneração (totalidade dos recursos percebido pelo servidor público a título de vencimentos e vantagens pecuniárias) do cargo observar a garantia do salário mínimo constitucional.

5. Não obstante, sabe-se que, nos termos do art. 28, §3º da Lei Federal n. 8.212, de 1991, “o limite mínimo do salário de contribuição corresponde ao piso salarial, legal ou normativo, da categoria ou, inexistindo este, ao salário mínimo [...]”, é dizer que, para fins previdenciários, o limite mínimo do salário de contribuição é o salário mínimo nacional, na hipótese de inexistência de piso salarial da categoria.

6. A EC n. 103, de 2019, ao prever no seu art. 29 a possibilidade dos assegurados do RGPS (i) complementarem, (ii) utilizarem excedentes anteriores ou (iii) agruparem as contribuições realizadas sobre salários de contribuição inferiores ao limite mínimo de diferentes competências, a fim de serem por eles aproveitados, reconheceu que o art. 28, § 3º, da Lei Federal n. 8.212, 1991, não se afigura como fator impeditivo para que sejam efetivamente recolhidas ao regime geral as contribuições dos servidores públicos, vinculados àquele sistema, os quais recebem a título de remuneração valores inferiores ao limite mínimo do salário de contribuição, sendo ressalvado, todavia, para fins de cômputo de tempo, que serão consideradas apenas aquelas contribuições que forem iguais ou superiores a mínima mensal exigida (art. 195, §14 da CF).





**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

7. Até mesmo porque é dever da Administração Pública, em atenção ao princípio da universalidade da cobertura e do atendimento, garantir ao servidor público os meios de acesso à previdência social, na forma do art. 194, Parágrafo único, inciso I da CF.

8. Com tais ponderações, anuo com o íncrito Relator para responder às indagações “a” e “b” do consulente, da seguinte maneira:

É devido o recolhimento de contribuições previdenciárias dos servidores, exclusivamente comissionados, que auferem remuneração inferior ao limite mínimo previsto no art. 28, § 3º, da Lei Federal n. 8.212, de 1999, a fim de garantir a eles a cobertura e o atendimento pelo sistema previdenciário, sendo-lhes facultada a adoção de medidas hábeis a tornar efetivas tais contribuições, nos termos do art. 195, § 14, da CF, e art. 29 da Emenda Constitucional n. 103, de 2019 e do art. 19-E do Decreto n. 3.048, de 1999.

9. Com relação ao questionamento 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), consigno que há expressa vedação constante no art. 214, §9º, inciso V, alínea “1”, do Decreto n. 3.048, de 1999.

10. Nesse sentido, caminha a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, consoante se infere dos seguintes julgados, *in litteris*:

**TRIBUTÁRIO E PREVIDENCIÁRIO - INDENIZAÇÃO – CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA - FERIAS E LICENÇA PRÊMIO - NATUREZA JURÍDICA - NÃO-INCIDÊNCIA DA CONTRIBUIÇÃO.** 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).

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 antecedem o auxílio-doença. No que se refere ao

Parecer Prévio PPL-TC 00011/22 referente ao processo 02783/21  
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

17 de 18



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

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]. (Grifou-se)

11. Pelos referidos fundamentos, adiro ao Voto do ilustre Relator e, com efeito, respondo a indagação “c”, da seguinte forma:

Nos termos do § 9º, inciso V, alínea “I”, do artigo 214 do Decreto n. 3.048, de 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 art.28, § 3º, da Lei Federal n. 8.212, de 1991.

12. Desse modo, **CONVIRJO**, às inteiras, com o Voto proferido pelo eminente Relator, **Conselheiro VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA**, e, por consequência, **CONHEÇO** a presente Consulta preliminarmente, para, no mérito, respondê-la na esteira do Projeto de Parecer Prévio anexo ao Voto do ilustre Relator, pelos fundamentos veiculados em linhas precedentes.

**É como voto.**

Em 23 de Junho de 2022



PAULO CURI NETO  
PRESIDENTE



VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA  
RELATOR