

# REGIME PREVIDENCIÁRIO DOS OCUPANTES DE CARGOS NÃO EFETIVOS (“TEMPORÁRIOS”)



PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

**Receita Federal:** Crimes Tributários e Fraudes Previdenciárias. Ofício contendo a relação de ações fiscais em matéria previdenciária envolvendo órgãos públicos. Débito de R\$ 456.350.703,00 apenas nos últimos 2 (dois) anos. Estoque em DAU apenas da Capital e Estado: quase 1 bilhão de reais.

- Limitação: prazo decadencial de 5 (cinco) anos para constituição do crédito tributário.
- Encargos legais. Dívida duplicada.
- Dificuldade na obtenção dos quadros funcionais dos municípios e estado, separados por secretarias/entes locais, com a indicação dos respectivos períodos de vinculação (lançamento por aferição indireta).



## **Lei Municipal 1.197/2007.**

### **Art. 6º** São segurados do RPPS:

I – o **servidor público concursado, titular de cargo efetivo estatutário** dos órgãos dos Poderes Executivo e Legislativo, suas autarquias, inclusive as de regime especial e fundações públicas; e

II – os aposentados nos cargos citados neste artigo.

§ 4º Por terem sido admitidos para o exercício de função pública **temporária**, nos termos do disposto no inciso I deste artigo, **são titulares efetivos** os servidores ativos e inativos que, até a data da publicação desta Lei tenham sido admitidos com fundamento no art.1º da Lei nº 336, de 19 de março de 1996.

Autonomia da questão funcional – a acessibilidade dos cargos públicos de forma isonômica e baseada no mérito individual não afasta o reconhecimento do desempenho das atividades laborativas ao Poder Público

(equiparado a empresa/empregador – art. 195, CRFB; art. 15, inciso I, da Lei nº 8.212/1991)

Dualidade de obrigações da empresa (art. 30, Lei 8.212/91):

- a) retenção das contribuições previdenciárias do segurado, descontando-as da remuneração (Secretaria de Finanças);
- b) recolher os valores retidos e contribuição patronal (Manausprev).

## CONSTITUIÇÃO DE 1988

Art. 40. O servidor será aposentado:  
I – por invalidez permanente, (...).

## EMENDA CONSTITUCIONAL nº 20/1998

Art. 40. Aos servidores ocupantes de cargos efetivos da União, dos Estados e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado **regime de previdência** de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.  
(...)

§ 13. Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o **regime geral de previdência social**.

## **Dualidade de regimes jurídicos previdenciários**

- RGPS (INSS) e RPPS (natureza estatutária + caráter de permanência) – vedação para adoção de qualquer regime especial ou misto.
- Princípio básico da seguridade social: universalidade da cobertura e do atendimento.
- STF, ADI nº 2.024, Min. Sepúlveda: art. 40, § 13, CRFB não viola princípio federativo ou imunidade tributária recíproca. “A Constituição não confere às entidades da federação autonomia irrestrita para organizar o regime previdenciário de seus servidores”.
- Tribunal de Contas do Estado: não homologação de algumas aposentadorias pelo regime próprio. Encaminhamento ao INSS.

**Contribuição da União:** recursos adicionais do Orçamento (LOA). Natureza deficitária do RGPS. “União é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras da Seguridade Social” (art. 16, parágrafo único, Lei 8.212/91).

**Caráter contributivo do sistema previdenciário:** Evitar o reconhecimento de benefícios sem a anterior contribuição. RJ de custeio # RJ de prestação previdenciária. Gerenciamento (política de investimentos) e destinação desconhecidos.

**Parecer nº 01/2008/PFE-INSS-AM/PGF/AGU** – repasse das contribuições recolhidas ao órgão previdenciário local é irrelevante para a concessão do benefício pelo INSS. Apresentação das portarias de nomeação/exoneração e fichas financeiras. Duplicidade de pagamentos dos benefícios (ausência de comunicação entre os sistemas).

## Medidas adotados pelo ente público devedor:

- Recurso administrativo para o CARF (PAF lento);
- Parcelamento extraordinário da Lei 12.810/2013: 240 (duzentos e quarenta) parcelas mensais, limitado ao máximo de 1% da média mensal da receita corrente líquida (pode perdurar por mais de 20 anos). Fatos geradores até 28 de fevereiro de 2013.
- Compensação previdenciária (fundamentos, por analogia: art. 5º da Lei 8.647/93 e Lei nº 9.796/1996). Natureza financeira desta obrigação jurídica, e não apenas tributária.

Proposta de acordo para regularização previdenciária do Município de Manaus sob apreciação de Grupo de Trabalho dos órgãos federais envolvidos (PGFN, RFB, PGF, INSS e Ministério da Previdência).

Repercussão nacional: MG, SP, GO, ...



## **Premissas para a resolução do caso em Manaus:**

- 1) Inconstitucionalidade da forma de ingresso e substituição do quadro funcional – são matérias diversas da questão previdenciária.
- 2) Segurança jurídica e social dos cidadãos que contribuíram durante vida funcional: muitas pessoas humildes (limpeza pública 23,88%); baixa escolaridade (ensino fundamental incompleto, 42,83%) e média de 15 anos de tempo de serviço (45,28%).
- 3) Estabelecimento de uma data de corte. Consequências:
  - 3.1) Regularização imediata dos recolhimentos previdenciários.
  - 3.2) Recuperação das contribuições indevidamente recolhidas no passado ao regime equivocadamente recolhidas no passado ao regime equivocadamente recolhidas ao regime equívocado por conta da lei local inconstitucional.
  - 3.3) Preservação do ato jurídico perfeito e direito adquirido ao regime previdenciário (preenchimento dos requisitos) – efeitos *ex nunc* (STF, ex. ADI 4.876).
  - 3.4) Evitar duplicidade de benefícios do RGPS e RPPS.

## **POSSIBILIDADES DE INÍCIO DE ATUAÇÃO DO MPF NA MATÉRIA**

- 1) Identificação da legislação local que promoveu a efetivação de servidores sem concurso público. ADIs nos TJs e/ou Ministério da Previdência.
- 2) Autuações previdenciárias da Receita Federal envolvendo órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta.
- 3) Auditorias do Departamento de Regimes de Previdência no Serviço Público.
- 4) Municípios sem Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), ou com CRP emitido em razão de decisão judicial (liminares). Intervenção do MPF como "custos legis" nas respectivas ações judiciais.



**Lei nº 9.717/98. Art. 1º** Princípios gerais (ex., contribuições somente poderão ser usadas para pagamentos de benefícios; cobertura de um número mínimo de segurados; exclusividade de servidores efetivos; pleno acesso às informações relativas à gestão e participação nas instâncias decisórias; registro contábil individualizado das contribuições de cada servidor; benefícios mínimo (aposentadoria e pensão) e máximo (RGPS).

**Art. 7º** O descumprimento do disposto nesta Lei pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e pelos respectivos fundos, implicará:

- I – suspensão das transferências voluntárias de recursos da União;
- II – impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções da União;
- III – suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais;
- IV – suspensão dos valores devidos pelo RGPS relativos à compensação previdenciária recíproca.

- **Art. 9º** Compete à União, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social: I – a orientação, supervisão e o acompanhamento dos RPPSs dos servidores públicos e dos militares da União, Estados e Municípios, e dos fundos, para o fiel cumprimento dos dispositivos desta Lei.

**Decreto nº 3.788/2001.** Institui o Certificado de Regularidade Previdenciária, que deve ser apresentado pelos Estados e Municípios para as finalidades do art. 7º da Lei nº 9.717/98.

## **SUPERVISÃO – MODALIDADES DE AUDITORIA**

Auditoria direta: Realizada por Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, em exercício no MPS, com visita ao ente ou análise de documentos recebidos mediante solicitação.

Finalizada com emissão de Notificação de Auditoria-Fiscal que, se irregular, dá origem ao Processo Administrativo Previdenciário - PAP.

Auditoria indireta: Realizada internamente no DRPSP, mediante análise da legislação, documentos e informações enviados periodicamente pelo ente.

Legislação.

Caráter contributivo: repasses e parcelamentos.

Investimentos.

Equilíbrio/déficit atuarial (gestão inadequada; recursos não repassados ou desviados; sistema não sustentável – ex., RS).

Demonstrativos contábeis.

**QUANTIDADE SEGURADOS DOS RPPSs**

	<b>ATIVOS</b>	<b>APOSENTADOS</b>	<b>PENSIONISTAS</b>	<b>TOTAL</b>
<b>UNIÃO</b>	<b>1.195.852</b>	<b>566.390</b>	<b>411.475</b>	<b>2.173.717</b>
<b>ESTADOS/DF</b>	<b>2.678.043</b>	<b>1.442.815</b>	<b>490.215</b>	<b>4.611.073</b>
<b>MUNICÍPIOS</b>	<b>2.379.189</b>	<b>449.055</b>	<b>132.573</b>	<b>2.960.817</b>
<b>TOTAL</b>	<b>6.253.084</b>	<b>2.458.260</b>	<b>1.034.263</b>	<b>9.745.607</b>

**Dados consolidados 2014 (Anuário)**

<b>SEGMENTO</b>	<b>ESTADOS/DF</b>	<b>MINICÍDIOS</b>	<b>TOTAL</b>	<b>%</b>
Renda Fixa	27.032.754.745,25	61.289.698.373,74	88.322.453.118,98	52,03%
Renda Variável	2.688.819.553,88	5.196.438.317,77	7.885.257.871,65	4,65%
Disponibilidades Financeiras	229.704.749,10	1.037.478.008,84	1.267.182.757,94	0,75%
Total Investimentos	29.951.279.048,23	67.523.614.700,35	97.474.893.748,57	57,43%
Demais bens, direitos e ativos	59.084.478.429,27	2.116.982.996,00	61.201.461.425,26	36,06%
Parcelamentos de débitos	1.143.393.951,17	9.923.152.549,11	11.066.546.500,28	6,52%
Total Outros Ativos	60.227.872.380,44	12.040.135.545,11	72.268.007.925,54	42,57%
<b>Total Geral</b>	<b>90.179.151.428,67</b>	<b>79.563.750.245,46</b>	<b>169.742.901.674,11</b>	<b>100,00%</b>

(DAIR 6º BI/2014 - EXTRAÇÃO EM 06/08/2015 E RELATÓRIO GERENCIAL PARCELAMENTOS EM 13/01/2015)

**REGIME DEVIDENCIÁRIO QUANTITATIVO POR FONTE FEDERATIVA**

<b>RGDS</b>	<b>3 398</b>	<b>60,75%</b>
<b>RPDS</b>	<b>2 067</b>	<b>36,96%</b>
<b>RPDS EM EXTINÇÃO</b>	<b>128</b>	<b>2,29%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>5.593</b>	<b>100,00%</b>

**REGULARIDADE DEVIDENCIÁRIA DOS RPDS**

<b>COM CRP ADMINISTRATIVO</b>	<b>1 122</b>	<b>54,29%</b>
<b>COM CRP JUDICIAL</b>	<b>241</b>	<b>11,66%</b>
<b>SEM CRP (*)</b>	<b>704</b>	<b>34,06%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>2 067</b>	<b>100,00%</b>

(\*) Vencidos: a) até 30 dias: 129; b) de 30 dias a 12 meses: 341; c) mais de 12 meses: 270.

Posição em 10/06/2015.

## Judicialização do CRP – entendimento STF

→ Desrespeito à limitação da União para estabelecer “normas gerais”.

→ Ofensa à autonomia dos entes federativos.

→ Impedimento ao recebimento de recursos essenciais.

→ Decisões paradigma:

→ **ACO 830/PR** (abril/2006): liminar concedida (Ministro Marco Aurélio): *“Constato, neste exame preliminar, que se adentrou não o campo do simples estabelecimento de normas gerais. (...) Deparo, assim, com quadro normativo federal que, à primeira vista, denota o extravasamento dos limites constitucionais, da autonomia própria, em se tratando de uma Federação.”*

→ **ACO 890/SC** (dezembro/2006): liminar negada (Ministro Ayres Britto): *“Feita esta ligeira incursão na matriz normativa, não vi, a princípio, nenhum desajustamento entre ela e o texto infraconstitucional acima transcrito. Parece-me, num primeiro exame - próprio desta fase processual -, que os termos “orientação”, “supervisão” e “acompanhamento” (dos regimes de previdência social) condizem com a idéia de normas gerais. Vejo, na mesma perspectiva, o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e das diretrizes gerais previstos na citada lei. (...) Por tudo isso - volto a dizer -, não me parece que o ato combatido tenha exorbitado do seu campo normativo, mesmo sob o ângulo da autonomia das unidades federadas”*



## Judicialização do CRP – entendimento PGR

→ Manifestação do Procurador-Geral da República (Rodrigo Janot Monteiro de Barros) na **ACO 2040/PE** (maio de 2014), pela improcedência do pedido:

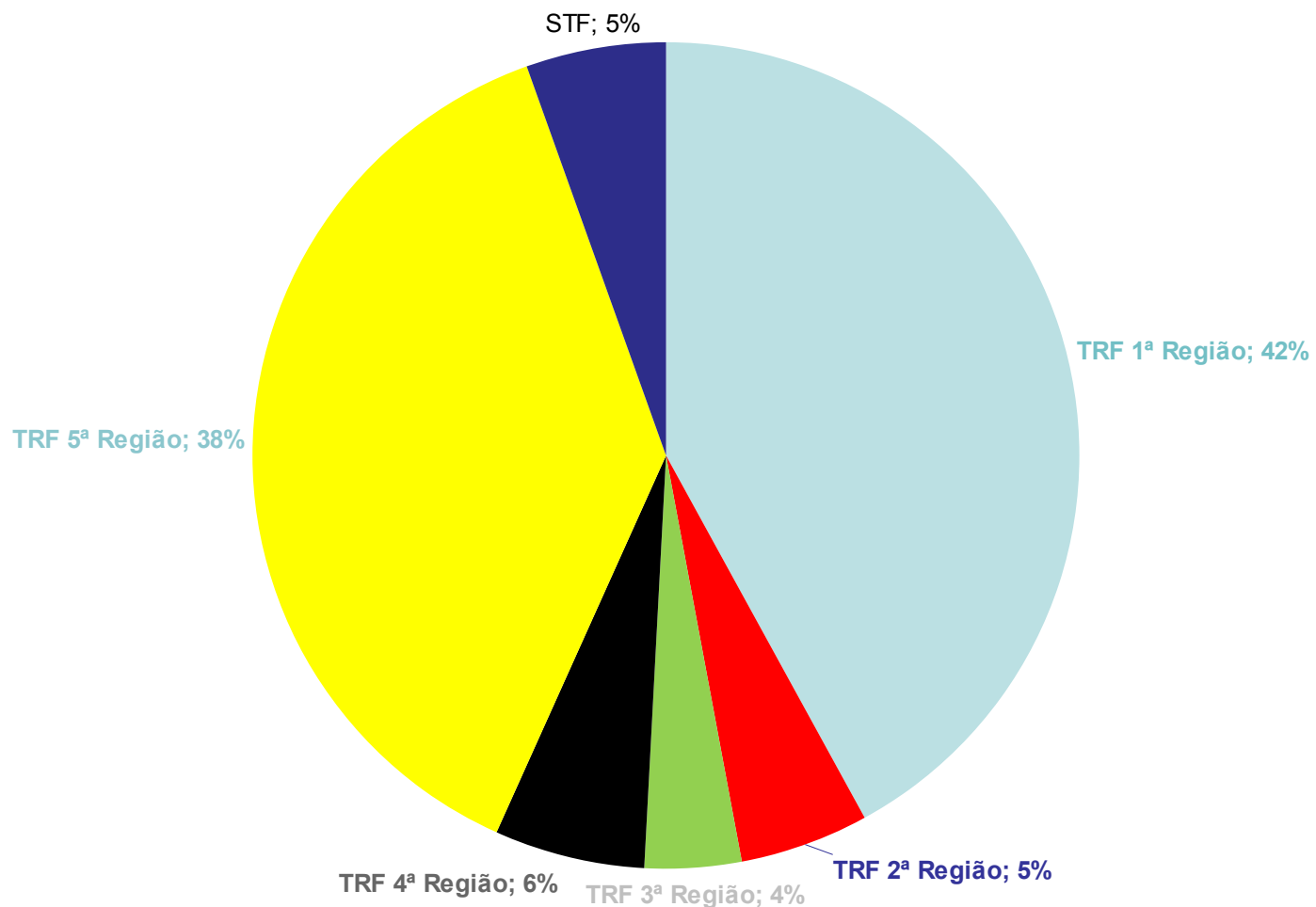
*“Nesse ponto, é relevante notar que do texto constitucional não é possível aferir a existência de autonomia absoluta dos Estados e demais entes da Federação para a organização do regime previdenciário dos seus servidores. A regra que prevê modelo único de regime de previdência e aquela fixadora da competência concorrente para legislar sobre a matéria evidenciam, como visto, a necessidade de legislação nacional integradora daquela norma.*

*[...] Verifica-se, assim, que não houve, no presente caso, interferência de qualquer espécie na autonomia estadual que não tenha sido autorizada – e mesmo determinada – pela própria Constituição da República, evidenciando-se, portanto, inexistentes as inconstitucionalidades suscitadas pelo autor.”*

STF, ACO 2268/RO, Min. Roberto Barroso: “entendimento predominante no Tribunal não se orienta no sentido da inconstitucionalidade da Lei nº 9.717/98 e dos atos infralegais que a regulamentam”.

→ Manifestações anteriores do PGR Roberto Monteiro Gurgel Santos, na **ACO 830/PR** e **ACO 702/CE** foram pela inconstitucionalidade dos art. 7º e 9º da Lei nº 9.717/1998.

DECISÕES JUDICIAS VÁLIDAS  
POR ÓRGÃO JULGADOR





**leonardogaliano@mpf.mp.br**

**(92) 2129-4668**

**(92) 98122-9885**



**PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**