

# O Sistema Nacional e o “Regime Mineiro” de Previdência Social

**ANA MARIA FERRAZ AUGUSTO**

Professora da Faculdade de Direito da UFMG

**SUMARIO:** 1. O caráter Nacional da Previdência Social — 2. O Sentido do “Regime Próprio” Previdencial — 3. Confrontação entre o “Regime Próprio” Mineiro e o Sistema Previdencial Nacional; 3.1. Contribuição e Benefícios; 3.2. Assistência Habitacional e Financeira — 4. O Servidor Contratado pela CLT no “Regime Próprio Mineiro”; 4.1. Contrato de Trabalho e Identificação do Vínculo Previdencial; 4.2. Da Definição do Vínculo Previdencial entre Estado-Empregador e Servidor/CLT; 4.3. Da Inconstitucionalidade da Filiação do Servidor/CLT ao IPSEMG; 4.4. Considerações Sobre a Lei Mineira nº 6746 de 11-01-1975 — 5. Da Incompatibilidade do “Regime Próprio” em Face dos Mecanismos Federais Relativos a Benefícios Específicos — 6. Regimes Especiais da Legislação Previdencial Mineira — 7. Conclusão.

## 1. O CARÁTER NACIONAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A exemplo das Constituições vigentes a partir da Constituição de 1946, a atual Constituição, em seu artigo 8º, inc. XVII, alínea C, confere à União competência para estabelecer normas gerais sobre previdência social. Todavia, o parágrafo único do mesmo artigo atribui ao Estado-membro competência supletiva ou complementar, cujo exercício se restringe à elaboração de normas acessórias.

Conseqüentemente, uma legislação de previdência social, no âmbito de Estado membro da Federação brasileira, sendo supletiva, tem seus limites nitidamente definidos quando a Constituição Federal impõe seja respeitada a legislação federal.

Daí, como inegável conseqüência do princípio da hierarquia legislativa, decorre a necessidade de adaptação das leis estaduais, quando modificadas as normas gerais emanadas da União, sob pena de tornar-se inconstitucional todo o preceito contrário àquelas normas básicas.

Este é o entendimento doutrinário incontroverso. Pontes de Miranda, neste sentido, afirma:

"A legislação estadual que não se limita à função supletiva ou complementar é inconstitucional; portanto, excluível, em sentença, pelo Poder Judiciário".<sup>1</sup>

E, ainda, quando se refere expressamente ao art. 8º, alínea C, inc. XVII, acima referido:

"Havendo, ou não havendo, lei federal, o *Estado-membro legisla, e tem de abster-se de normas jurídicas gerais e das bases que existam; e essas normas jurídicas gerais e bases existem*".<sup>2</sup> (Grifos nossos).

Adotando esta mesma linha de interpretação, Paulo Sarasate preleciona:

"... quando a lei estadual, em vez de restringir-se a complementar, a editar, a explicitar a lei federal sem ferir o texto desta, inovar em relação ao mesmo, chocando-se com ele ou invadindo a competência da União, aí *prevalecerá hierarquicamente, a legislação federal, cuja superioridade sobre a estadual é irrecusável*".<sup>3</sup> (Grifos nossos).

Corroborando este mesmo entendimento, Evaristo de Moraes Filho, in "Temas Atuais de Trabalho e Previdência", conclui:

1. MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*. t. 2, pág. 167.

2. MIRANDA, Pontes de. op. cit., pág. 170.

3. SARASATE, Paulo. *Constituição do Brasil ao alcance de todos*. 2. ed. Freitas Bastos, pág. 261.

“No texto constitucional e na legislação ordinária federal, encontram-se os princípios e as normas gerais da política social do Governo, que não podem ser descumpridas, ignorados nem violados pela legislação supletiva estadual, segundo o clássico brocardo alemão: Bundesrecht bricht Landesrecht. No texto constitucional, não só se encontra o princípio da obrigatoriedade de Previdência Social para todos os trabalhadores, como direito público subjetivo, como igualmente o seu caráter nacional”.<sup>4</sup>

Em face da unanimidade do pensamento dos intérpretes da Carta Magna, tornam-se desnecessárias maiores investigações doutrinárias em torno da prevalência da legislação federal e desse caráter nacional da Previdência Social.

## 2. O SENTIDO DO “REGIME PRÓPRIO” PREVIDENCIAL

A admissão de um “regime próprio” no âmbito estadual teve origem no inciso I do artigo 3º da Lei nº 3807, de 26 de agosto de 1960, que excluiu do regime previdencial instituído pela referida Lei Orgânica de Previdência Social, os servidores civis e militares da União, Estados, Territórios, Distrito Federal, Municípios e respectivas autarquias.

Com o princípio excludente admite-se a admissão de servidor público estadual no SINPAS<sup>5</sup> somente quando o Estado não dispõe de um “regime próprio”.

A lei federal não define o significado técnico-jurídico da expressão “regime próprio”, o que, aliás não é imprescindível.

---

4. MORAIS FILHO, Evaristo de. *Temas atuais de Trabalho e Previdência*. São Paulo, LTr., pág. 242.

5. SINPAS. — Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social instituído pela Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977, é integrado pelo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS); pelo Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS); pelo Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS); pela Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA); pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM); pela Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social — Dataprev; pela Central de Medicamentos (CEME).

Admitindo-se como base de raciocínio a reserva à União da competência de legislar sobre previdência social e, paralelamente, a legislação supletiva do Estado, com sua finalidade restrita, todo "regime próprio", a partir da vigência da Constituição de 1946, deve ser moldado de acordo com as normas gerais da legislação federal.

O sistema previdencial brasileiro apresenta uma bifurcação fundada na duplicidade da natureza da relação de emprego. Assim, considerando-se a relação regida pela CLT, as normas básicas gerais estão irremediavelmente vinculadas às garantias constitucionais aos trabalhadores, detalhadamente alinhadas no artigo 165 da Constituição vigente.

Por outro lado, se a prestação de serviço é regida pelas normas estatutárias, o "regime próprio" está condicionado pelos preceitos magnos que atribuem diretamente ao Estado, a responsabilidade por benefícios tais como aposentadoria e disponibilidade remunerada.

Tais benefícios constitucionais e, ainda, os criados por lei federal devem forçosamente compor o "regime próprio" estadual. E nenhum deles pode ser excluído. Todavia, esta consequência lógica do princípio da hierarquia das fontes formais do direito não tem sido observada. Exemplo desse desapareço às leis maiores é a Portaria nº 29, de 12 de setembro de 1975, da Secretaria da Previdência Social,<sup>6</sup> que pretendendo elidir as "dúvidas administrativas", definiu como "regime próprio" aquele que "assegure pelo menos os dois benefícios básicos, aposentadoria e pensão" (item 11, da referida portaria).

Deste conceito errado e lesivo aos interesses, tanto dos servidores estatutários quanto dos sujeitos ao regime da CLT, resulta uma permanente contradição do caráter nacional de previdência social.

---

6. Secretaria de Previdência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social.

### 3. CONFRONTAÇÃO ENTRE O "REGIME PRÓPRIO" MINEIRO E O SISTEMA PREVIDENCIAL NACIONAL

#### 3.1. *Contribuição e Benefícios*

Uma análise da legislação específica estadual em face do sistema previdencial nacional coloca em destaque, notadamente, o desequilíbrio entre as contribuições, recolhidas e as prestações efetivamente prestadas pelo IPSEMG.<sup>7</sup> Até recentemente em todo o período anterior à vigência da Lei nº 7286, de 3 de julho de 1978, este desequilíbrio se manifestava também em razão da defasagem entre a remuneração do servidor, a contribuição recolhida, o critério de fixação do valor dos benefícios e os serviços.

Nos termos do art. 5º da Lei nº 1195, de 23 de dezembro de 1978, a contribuição obrigatória passou a ser de 5% (cinco por cento) do estipêndio de contribuição, observado o limite mínimo de 1 (um) e o máximo de 13 (treze) vezes o valor de referência a que se refere a Lei nº 6205, de 29 de abril de 1975.

Entre este mínimo e máximo estão as bases de cálculo a serem tomadas para a concessão de benefícios.

Há, ainda, a contribuição de 2% (dois por cento), instituída pelo artigo 57, da mesma lei, com redação modificada pelas Leis ns. 1587, de 15 de janeiro de 1957, e 7286, de 3 de julho de 1978, denominada "Taxa de Assistência", que corresponde ao custeio da assistência médico-social.

Desta forma o segurado pelo regime próprio estadual, recolhe um valor correspondente a 7% (sete por cento), que varia sobre um a treze vezes o valor de referência, sendo este máximo inferior ao da lei federal.

Esta contribuição assegura aos contribuintes, benefícios reduzidos como procuraremos demonstrar. No Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, o empregado contribui com 8% (oito por cento), mas recebe todos os benefícios diretamente dos órgãos que integram o SINPAS. No regime

---

7. Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais (IPSEMG).

mineiro o segurado contribui com 7% (sete por cento), o Estado com 50% (cinquenta por cento) do valor dessa contribuição e ainda assim:

a) ao Estado compete, também, o pagamento da aposentadoria e licenças para tratamento de saúde, gestação, acidente no exercício do cargo, doença profissional, benefícios que no Sistema Nacional de Previdência Social ficam a cargo de entidades autárquicas vinculadas ao Ministério da Previdência e Assistência Social;

b) além de não prestar todos os benefícios admitidos pela legislação federal, o IPSEMG, a exemplo da legislação federal vigente, instituiu a participação no custeio dos serviços nos casos de internamento hospitalar e no tratamento odontológico.

Considerando os valores arrecadados, trata-se de um sistema extorsivo em face da desproporcionalidade entre obrigações e direitos do contribuinte, o que fica evidenciado pela confrontação dos encargos das prestações básicas do sistema estadual com as do sistema nacional de previdência social:

I — Prestações devidas aos segurados:

- a — auxílio-doença — encargo exclusivo do Estado;
- b — aposentadoria por invalidez — encargo exclusivo do Estado;
- c — aposentadoria especial — encargo exclusivo do Estado;
- d — aposentadoria por tempo de serviço — encargo exclusivo do Estado;
- e — aposentadoria por velhice — encargo exclusivo do Estado;
- f — auxílio-natalidade — prestação a cargo do IPSEMG;
- g — salário-família — encargo exclusivo do Estado;
- h — salário-maternidade — encargo exclusivo do Estado;
- i — pecúlio — prestação a cargo do IPSEMG.

## II — Prestações devidas aos dependentes:

- a — pensão — prestação a cargo do IPSEMG;
- b — auxílio-reclusão — prestação a cargo do IPSEMG;
- c — auxílio-funeral — prestação a cargo do IPSEMG.

## III — Prestações devidas aos beneficiários em geral:

- a — assistência médica, farmacêutica e odontológica — encargo do IPSEMG, com participação no custeio, apesar da taxa de assistência;
- b — assistência complementar — encargo do IPSEMG;
- c — assistência reeducativa e readaptação profissional — não é prestada pelo IPSEMG.

Deste conjunto de direitos e obrigações previdenciais temos:

- a) 7 (sete) prestações, as mais onerosas, são encargos do Estado;
- b) 6 (seis) prestações, menos onerosas, são encargos do IPSEMG;
- c) 1 (uma) prestação, encargo do IPSEMG com participação no custeio;
- d) 1 (uma) não é prestada pelo IPSEMG.

Esta é a realidade que demonstra a desproporcionalidade entre o valor das contribuições e as prestações do IPSEMG. A instituição previdencial estadual recebe apenas 1% (um por cento) a menos que o INPS, que assegura todos aqueles benefícios. Todavia destina 5% à “realização de finalidades gerais do Instituto”, correspondendo o restante à taxa de assistência médica, hospitalar e dentária.

Considerando esta distribuição vinculada legalmente, torna-se necessária uma revisão do “regime próprio” mineiro, de vez que o montante excessivo de 5% (cinco por cento) recolhido pelo segurado, acrescido da contribuição do Estado, se destina ao pagamento de prestações efetivamente menos onerosas: auxílio-natalidade; pecúlio; pensão; auxílio-reclusão; auxílio-funeral e assistência complementar.

### 3.2. *Assistência Habitacional e Financeira*

Embora o sistema previdencial brasileiro não inclua entre seus benefícios a assistência habitacional e financeira, a Lei nº 1195, de 23 de dezembro de 1954, com redação modificada pela Lei nº 5002, de 16 de outubro de 1968, admite-a segundo formas e condições estabelecidas pelo Conselho Diretor do IPSEMG.

A assistência habitacional, atualmente desativada, seria perfeitamente viável, através da integração ao Sistema Financeiro Habitacional, em face do artigo 8º, inciso II, da Lei nº 4380/64. Todavia, o baixo poder aquisitivo da maioria dos servidores públicos exclui a possibilidade de aquisição de imóveis pelo sistema do BNH. Assim, uma integração IPSEMG/BNH poderá representar mais um ônus comum a todos em favor de uma minoria privilegiada.

## 4. O SERVIDOR CONTRATADO PELA CLT NO "REGIME PRÓPRIO" MINEIRO

### 4.1. *Contrato de Trabalho e Identificação do Vínculo Previdencial*

De início, a verificação de existência da relação previdencial impõe uma distinção entre categoria de servidores públicos. Não é o simples fato da prestação de serviço aos órgãos da administração direta e indireta que caracteriza a condição de "servidor público". Por força do art. 111, do Decreto-lei nº 200, de 20-02-1967, a prestação de serviços de natureza eventual à administração pública, cujo pagamento é feito mediante recibo, não cria qualquer espécie de vínculo empregatício.

Em razão do preceito acima mencionado, o "servidor público" é aquele cujo contrato de trabalho pressupõe uma relativa permanência. O trabalho esporádico não cria a relação de emprego, condição essencial à constituição do vínculo previdencial. A excludente da relação previdencial, nesta hipótese, resulta do conceito de trabalhador autônomo definido pela lei

nº 5.890, de 08-06-1973, para fins específicos. Esta a conclusão a que chegou o dr. Romeo A. Ramos, Consultor Geral da República, em parecer publicado no Diário Oficial da União.<sup>8</sup>

“O vínculo empregatício constitui-se, no caso, com o início da prestação de serviço em caráter permanente (não eventual), sendo irrelevante a existência ou não de contrato escrito. A carteira profissional do servidor deve pois, ser anotada com a data de seu ingresso no serviço e, conseqüentemente, a partir dela, *são devidos os encargos legais decorrentes da relação de emprego*”. (grifos nossos).

Assim, o recolhimento das contribuições atinge a pessoa jurídica de direito público, empregadora, quando se trate de trabalho não eventual, ainda que por prazo determinado.

Apenas, em uma hipótese o servidor/CLT, prestando serviços em caráter permanente ou não eventual, estaria excluído da vinculação com o INPS; isto pode ocorrer somente quando o sistema previdencial estatal lhe assegure todos os direitos sociais, direitos mínimos, constantes do art. 165, da Constituição Federal vigente.

Na opinião de abalizados autores, o regime do servidor, regido pela CLT, *pode ser* o regime previdencial do Estado. O “pode ser”, no texto da Lei, não exprime o “deve ser”, mas apenas uma possibilidade. Nesta hipótese a licitude da inclusão impõe a coincidência de benefícios estaduais e federais.

Neste sentido, opina Hely Lopes Meirelles, no “Direito Administrativo Brasileiro”, 3ª ed., RT, SP, 1975, às págs. 373/374, em ressalva na nota de pé de página nº 12, que:

“Quando a entidade estatal não vincula os seus empregados públicos ao regime previdenciário local, há de atender, como qualquer empregador, às determinações da legislação previdenciária”.<sup>9</sup>

8. RAMOS, Romeo A. Consultor Geral da República, parecer publicado no Diário Oficial da União, Seção I, Parte I, pág. 9020.

9. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 3. ed. São Paulo, RT, 1975, pág. 374.

Assim, propondo-se o Estado a criar um "regime próprio" de previdência social, para esta categoria de servidores/CLT é inegável que estará adstrito às normas básicas emanadas do Poder Central. Por este processo de assimilação, as normas gerais do sistema previdencial nacional passariam forçosamente a integrar este "regime próprio" referido pelo art. 3º, inc. I, da Lei 3.807, de 26-08-1960.

Portanto, o ato de legislar, supletivamente, exige a prévia verificação dos preceitos federais que consubstanciam uma "ordem social" e que oferecem as bases constitucionais do Direito Previdencial. Desta forma, o art. 165, assegura aos trabalhadores (inclusive aos que prestam serviços à pessoa jurídica de direito público) determinados "direitos sociais" mínimos:

- salário família;
- descanso remunerado da gestante, antes e depois do parto (salário-maternidade);
- fundo de garantia;
- assistência social nos casos de velhice, invalidez e morte, seguro-desemprego, seguro contra acidentes do trabalho e proteção da maternidade, *mediante contribuição da União, do empregador e do empregado*. (art. 165, inc. XVI, da Constituição vigente, com grifos nossos);
- colônias de férias e clínica de repouso, recuperação e convalescença, *mantidas pela União*, conforme dispuser a lei; e
- aposentadoria para a mulher, aos trinta anos de trabalho, com salário integral.

#### 4.2. *Da definição do vínculo previdencial entre Estado-empregador e servidor/CLT.*

A definição da relação previdencial é um dos temas incluídos no âmbito da competência de legislar da União.

O critério usado, pela LOPS, nessa definição, antes de fixar expressamente as hipóteses de obrigatoriedade de filiação, foi o da exclusão. Melhor esclarecendo: o art. 3º, inc. I, do Dec. nº 77.077, de 24-01-1976, que consolidou as Leis da Previdência

Social, repetindo o artigo 3º, da Lei nº 3.807/60, com sua redação modificada pela Lei nº 5.890/73, retira do alcance das normas previdencias federais “os servidores civis e militares da União, Estados, Territórios, Distrito Federal e Municípios, bem como os das respectivas Autarquias, sujeitos a regime próprio”.

Em seguida os artigos 4º e 5º, respectivamente, oferecem os conceitos básicos para a interpretação da legislação previdencial, relacionando os “empregados” tidos como “obrigatoriamente segurados”.

O conceito de “empresa”, art. 4º, inc. I, do Dec. nº 77.077/76, é também um dado fundamental para determinação do vínculo previdencial entre os “empregados” dos Estados, regidos pela CLT, pois considera, também, como empregador:

... “a repartição pública, a Autarquia e qualquer outra entidade pública ou serviço administrado, incorporado ou concedido pelo Poder Público, em relação aos respectivos servidores abrangidos pelo regime desta Consolidação” (grifos nossos).

Não cabe, aqui, tecer considerações sobre a infelicidade da redação, notadamente pela impropriedade da expressão “repartição pública”. Apesar dessa impropriedade, o artigo apresenta uma visão não muito confusa dos propósitos do legislador federal. Neste particular, a norma federal, embora vulnerável a críticas, reúne todos os servidores dos órgãos da administração direta e indireta, que tenham sido contratados sob regime da CLT, quando não sujeitos ao “regime próprio”.

Uma interpretação menos acurada da LOPS, com efeito, levaria ao reconhecimento da impossibilidade de existência de relação previdencial entre servidor estadual/CLT e o SINPAS. Todavia, quando no art. 4º, da mesma lei, o legislador federal equiparou à empresa ou ao empregador, a “repartição pública” ou qualquer entidade pública, deixou claro que a categoria de servidores públicos seria vinculada ao INPS, na hipótese de inexistir “regime próprio”.

#### 4.3. *Da inconstitucionalidade da filiação do servidor/CLT ao IPSEMG.*

Como vimos, a causa de exclusão dos "servidores civis e militares da União, Estado, Territórios, Distrito Federal e Municípios, bem como os das Autarquias", pela LOPS, foi a existência de "regime próprio". Ao conjunto de normas jurídicas estaduais, que consubstanciam o "regime próprio", deve corresponder um sistema orgânico e operacional para a prestação do conjunto de benefícios garantidos constitucionalmente.

O Estado de Minas Gerais não conta com legislação que atenda ao preceito excludente, contido no artigo 3º, inc. I, da LOPS. Isto porque:

— o regime previdencial do Estado de Minas Gerais, de conformidade com a Lei mineira nº 4.639, de 01-11-1967, e suas modificações posteriores, não concretiza todas as garantias constitucionais oferecidas ao servidor regido pela CLT.

Esta afirmativa poderia provocar polêmicas, que se constituiriam em torno da Lei mineira nº 6.746, de 11-12-1975. Argumentar-se-ia que o objetivo desta foi justamente o de criar um sistema previdencial abrangente das relações trabalhistas entre o Estado e os servidores. Portanto, de antemão, procuramos justificar nossa posição, com razões que captamos no próprio regime jurídico vigente:

— os benefícios concedidos aos servidores estaduais, sujeitos ao regime estatutário, não correspondem aos benefícios concedidos aos protegidos pela CLT.

— o regime previdencial do Estado é incompatível com o da contratação regida pela CLT, em razão da desigualdade existente entre os critérios de fixação do salário-contribuição, elemento básico para atribuição dos benefícios previdenciais. O critério adotado pelo IPSEMG reduz substancialmente o valor da pensão, a que os dependentes do Servidor/CLT teriam direito por seu falecimento.

#### 4.4. *Considerações sobre a Lei Mineira nº 6.746, de 11-12-1975.*

A norma constitucional, no ápice da hierarquia legislativa comunica a toda relação trabalhista sujeita à CLT, a obrigatoriedade de contribuição para a manutenção da previdência social, dela participando a União, o empregador e o empregado.

Ao que nos parece, a Lei mineira nº 6.746, de 11-12-1975, pretendeu criar, no Estado de Minas Gerais, um regime próprio para seus servidores/CLT, admitindo sua filiação ao IPSEMG, mas condicionando a execução da Lei à realização de Convênio com a referida entidade. Em seu artigo 1º, esta lei deixa margem à opção de filiação, já que usa a expressão "*pode ser inscrito*" em lugar de "*deve ser inscrito*", questão de somenos importância quando considerados os aspectos econômico-financeiros do "regime próprio" que o Estado de Minas Gerais pretendeu instituir.

O Estado de Minas Gerais, através da Lei nº 6.746/75 assume diretamente obrigações previdenciais, pois seu artigo 4º atribuiu ao Estado, como empregador, o ônus da aposentadoria, do salário-família e das licenças para tratamento de saúde, gestação e por acidente do trabalho, ressaltando entretanto a possibilidade de transferi-las ao IPSEMG, mediante convênio. Na hipótese de concretizar-se esta transferência, evidentemente, não estaria o Estado de Minas Gerais isento de contribuição, já que essa transferência de obrigação de pagar não seria aceita pelo Instituto, a título gratuito. Por outro lado, o IPSEMG é mantido, também, pela contribuição de servidores sujeitos ao regime estatutário, aos quais não compete patrocinar a previdência, que beneficiaria a terceiros.

Assim, no momento em que o Estado assumiu obrigações previdenciais (lei nº 6.746/75, art. 4º) ignorou o *princípio*, consagrado na Carta Magna Federal, do *tríplice custeio da previdência social*. O art. 165, inc. XVI, inclui entre aqueles direitos que visam à melhoria da condição social dos trabalhadores a "*previdência social* nos casos de doença, velhice, invalidez e morte, seguro-desemprego, seguro contra acidente

do trabalho e proteção da maternidade, *mediante contribuição da União, do empregador e do empregado*" (grifos nossos).

Em referência ao princípio do triplice custeio do amparo social, Geraldo Ataliba ressalta a "falha da atuação prática do princípio" e explica:

... "não tem a União, como o deveria, por exigência constitucional, concorrido com as despesas da previdência social de Estados e Municípios".<sup>10</sup>

Em conseqüência a esta omissão federal, vem ocorrendo fenômeno bastante esdrúxulo no tão descaracterizado federalismo brasileiro: Estados-Membros da Federação assumem obrigações da União, em detrimento do preceito constitucional. É o que se verifica também no Estado de São Paulo, em que a Lei nº 10.152, de 19-06-68, determina que o pessoal das autarquias seja admitido pelo regime da legislação trabalhista, vinculando-os como contribuintes obrigatórios ao Instituto de Previdência do Estado de São Paulo (IPESP) e ao Instituto de Assistência Médica dos Servidores Públicos do Estado — IAMSPE.

No Estado do Rio, a Lei nº 2.139, de 20-11-1972, estendeu aos "servidores contratados da administração direta e autárquica do Estado o mesmo regime assistencial e previdencial vigente para os funcionários estaduais. Por força da mesma lei, o Estado-empregador assumiu todos os ônus relativos à aposentadoria, licença para tratamento de saúde, auxílio-reclusão, salário-família e auxílio-doença.

Providências semelhantes foram também tomadas em Pernambuco (Lei nº 6.478, de 27-12-1972) e Bahia (Lei nº 2.679, de 26-03-1969).

Os mencionados precedentes legais, tanto de nosso Estado como dos demais, estão a exigir um exame sobre o prisma da constitucionalidade. Estas leis importam na imposição ao Estado de obrigações da União. Para tais encargos a União

---

10. ATALIBA, Geraldo. *Caráter Nacional do Sistema Previdenciário. Justitia*. v. 60.

conta com o recebimento da “*cota de previdência*”, instituída pelo art. 71, da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, destinada a atender as despesas de “pagamento de pessoal e demais despesas de Administração Geral do INPS, bem como, se for o caso, a cobrir as insuficiências financeiras verificadas” (art. 128, inc. VIII, do Dec. 77.077, de 24-01-1976).

Essa “*cota de previdência*” é constituída de:

a) produtos de taxas adicionais cobradas do público pela utilização de serviços prestados pela União, Estados, Territórios, Municípios e empresas particulares, nas tarifas de quaisquer serviços especialmente: transporte aéreo, portos, telegrafia, radiotelegrafia, radiotelefonía; dos preços de transportes e em todas as situações mencionadas nos itens III a X do art. 135, do Dec. nº 77.077/76, entre os quais se destacam 10% sobre a renda bruta da Loteria Esportiva Federal e 18% dos 20% do Imposto sobre a importação;

b) se necessário, de dotação própria do Orçamento Federal.

Os detalhes da constituição da “*cota de previdência*” evidenciam a abundância de recursos com que a União conta para custeio da “*Previdência Social*”, como participante do tríplice custeio, instituído pela Constituição Federal.

De acordo com a Lei mineira nº 6.746/75, o Estado de Minas Gerais passou a arcar com ônus muito superiores aos que lhe competiriam *como empregador* contribuinte do INPS. Eis que, *além de proibir que a contribuição de servidor regido pela CLT, seja superior àquela do servidor sob regime estatutário*, assumiu responsabilidade direta pelo pagamento da aposentadoria, do salário-família, das licenças para tratamento de saúde, gestação e por acidente do trabalho, ressaltando apenas a possibilidade de o IPSEMG aceitar estes encargos por via de convênio.

Portanto, releva ressaltar sua inconstitucionalidade, especialmente com relação às normas contidas nos artigos 3º e 4º, pois:

— a obrigação do servidor/CLT de contribuir com 8% do respectivo salário da contribuição é proporcional a todos os benefícios básicos, foi criada por lei federal (inc. I, art. 69, da Lei nº 3.807/60 e inc. I, art. 128, do Dec. nº 77.077, de 21-01-1976) e não pode sofrer modificações por lei estadual.

— a atribuição de ônus ao Estado (art. 4º, da Lei nº 6.746/75) contraria as normas básicas constitucionais (Constituição Federal, art. 165, inc. XVI) e as normas gerais referentes ao custeio da previdência social (art. 69 a 75, da Lei nº 3.807/60 e arts. 128 a 137, do Dec. nº 77.077/76).

— a lei não estende aos servidores/CLT todos os direitos sociais, garantidos pela Constituição Federal, quando procura suprir as deficiências do sistema previdenciário do IPSEMG. Não lhes proporciona "colônias de férias e clínicas de repouso, recuperação e convalescença", que segundo o inc. XVIII, art. 165, da Constituição Federal, *são mantidas pela União*.

— os dependentes dos contribuintes, empregados do Estado, equiparados aos funcionários públicos, receberiam pensão do IPSEMG, de conformidade com a Lei nº 1.195/54 e suas modificações posteriores, portanto em valor inferior ao assegurado aos dependentes pensionistas do INPS.

A busca de uma solução para milhares de servidores contratados pela CLT, marginalizados pela antiga recusa de inscrição pelo INPS, a pretexto de o Estado contar com um "regime próprio", culminou com a modificação da alínea A do art. 3º da Lei nº 1.195, de 23 de dezembro de 1954, pelo artigo 20 da Lei nº 7.286, de 3 de julho de 1978, que incluiu entre os compulsoriamente inscritos todos os servidores estaduais qualquer que seja o regime de trabalho.

Desta nova opção resultou a vinculação do servidor CLT ao IPSEMG. Trata-se, porém, de política contrária aos interesses dos servidores sujeitos à legislação trabalhista, pois enquanto não for efetivada a unificação da previdência social, esta vinculação representa uma quebra de seqüência de contribuições para aquele que deixar de prestar serviço ao Estado e assumir atividade no setor privado.

## 5. DA INCOMPATIBILIDADE DO "REGIME PRÓPRIO" EM FACE DOS MECANISMOS FEDERAIS RELATIVOS A BENEFÍCIOS ESPECÍFICOS

Além da incontestabilidade do caráter nacional da previdência social, do qual emana a obrigatoriedade de adaptação das leis estaduais, o "regime próprio" estadual é inteiramente incompatível com os mecanismos da legislação federal relativos a determinados encargos da relação empregatícia das leis do trabalho.

Algumas instituições da previdência nacional, forçosamente aplicáveis ao servidor/CLT, em decorrência do princípio da hierarquia legislativa, envolvem um processo de compensação e equidade dos encargos sociais para os empregadores. Entretanto, para que o Estado, na condição de empregador/CLT, usufrua tais benefícios da Lei Federal, é imprescindível a filiação do servidor/CLT ao SINPAS. Fora do mecanismo federal de compensação e justa distribuição dos encargos sociais, o Estado-empregador passaria a responder diretamente para com todos os débitos, referentes aos institutos infra-mencionados. Mais claramente: a instituição do "regime próprio", gera compromissos financeiros imediatos e diretos incompatíveis com o processo de concessão de benefícios específicos sujeitos a normas federais. Dentre eles, destacamos a título exemplificativo:

### a) Salário-maternidade.

Nos termos da Lei Federal nº 6.136, de 07-11-74, regulamentada pelo Dec. nº 75.207, de 10-01-1975, o salário-maternidade é débito exclusivo do INPS, sendo seu custeio atendido mediante contribuição de 0,3% da folha de salários de contribuição mensal.

O Estado na qualidade de empregador pagaria o salário-maternidade, descontando a soma dos valores pagos do total de suas contribuições para com o INPS. Este reembolso pelo INPS é feito na forma estabelecida pelo art. 7º, do Dec. Federal nº 75.207, de 10-01-1975, através da própria GR-1, estabele-

cendo-se uma quitação simultânea, por via da operação recolhimento/compensação.<sup>11</sup>

No momento em que o Estado resolve constituir um "regime próprio" para seus servidores/CLT, assume a dívida previdencial, relativa ao salário--maternidade, visto como a lei federal não prevê outra forma de reembolso, a não ser a da quitação simultânea.

A propósito, na Lei Estadual nº 6.746, de 11-12-1975, art. 4º, do Estado de Minas Gerais, cuja constitucionalidade negamos, o Estado tomou a si o encargo de pagar o salário maternidade, e sua aplicação vem concretizando um desfalque injustificado do Tesouro Estadual em benefício do órgão previdencial nacional, único devedor dessa remuneração, aos trabalhadores regidos pela CLT.

#### b) Salário-família.

Foi instituído pela Lei nº 4.266, de 03-10-1963, como débito das empresas vinculadas à Previdência Social, em relação aos filhos-dependentes economicamente, menores de 14 anos de idade.

Como medida para evitar o desemprego dos trabalhadores de prole numerosa, a lei instituiu o "Fundo de Compensação do Salário-Família", *administrado pelo INPS* e formado por contribuição do empregador, na proporção de 4, % do salário contribuição do segurado (art. 3º, da Lei nº 6.136, de 07-11-1974).

Este fundo de compensação estabelece um equilíbrio de custeio do benefício, cujo encargo é distribuído equitativamente entre os empregadores, por via da compensação.

A compensação se realiza através do seguinte processo:

1º — O empregador paga, juntamente com a remuneração mensal, a cada empregado o valor correspondente a 5% do salário-mínimo, para cada quota de salário-família;

2º — Recolhe, na GR-1, o percentual de seu débito (4%); e

---

11. GR-1. Guia de Recolhimento nº 1, usada para recolhimento por empregadores.

3º — Desconta, na própria GR-1, a soma total das quotas de salário-família paga naquele mesmo mês de contribuição.

É óbvio que, sendo o INPS, o administrador do Fundo de Compensação do Salário-Família, o Estado não participa dessa compensação, quando cria um regime próprio de previdência.

#### c) Acidente do Trabalho.

A Lei nº 5.315, de 14-09-1967, integrou o acidente do trabalho na previdência social, conferindo ao INPS a monopolização do seguro obrigatório.

Seu custeio está a cargo exclusivo do empregador, sendo promovido mediante contribuição de 0,4% ou de 0,8%, dependendo das condições de risco do trabalho, através de recolhimento na própria GR-1.

Portanto, se o Estado não está matriculado como empregador-contribuinte do INPS, não há condições de concretização dessa garantia ao trabalhador.

## 6. REGIMES ESPECIAIS

Regimes especiais notadamente para prestação de pensão, instituídos à margem do sistema IPSEMG, têm sido criados, ora em razão da não abrangência pelo regime próprio de todos os servidores públicos, ora em face de circunstâncias especiais de falecimento no exercício do cargo. Não constituem ônus do instituto mineiro de previdência, mas um encargo direto do Tesouro estadual, o que evidencia o grau de insuficiência do "regime próprio" em relação a um efetivo amparo à família do segurado.

Todavia, a criação das pensões especiais não se explica somente em decorrência da não abrangência do "regime próprio" ou do fato da morte no exercício de atividade administrativa, mas sobretudo pelo irrisório valor das pensões que durante longo tempo foram pagas pelo IPSEMG.

Muitas das normas que instituem estas pensões especiais resultaram da pressão de categorias de servidores de mais fácil acesso às autoridades governamentais, que gozam, por isto, de tratamento privilegiado.

Em princípio representam uma política de garantia da continuidade do padrão de vida da família de servidor altamente remunerado. Entretanto, demonstram uma discriminação odiosa na medida em que constituem um critério especial de complementação da pensão do IPSEMG, quando a justiça previdencial exige os mesmos critérios e as mesmas bases de cálculo para todas as categorias profissionais.

Entre os muitos institutos que compõem estes regimes especiais destacamos:

a) Fundo Especial de Auxílio:

O Fundo Especial de Auxílio foi instituído pela Lei nº 552, de 22 de dezembro de 1949, constituindo-se pelos valores das perdas de vencimentos de servidores não substituídos — excetuadas as perdas relativas ao magistério, estas, àquela época, revertidas pela mesma lei em favor das caixas escolares — e de multas regulamentares que lhes sejam aplicadas.

A mencionada lei teve como objetivos específicos o pagamento de pensão aos beneficiários de servidor estadual, falecido, não inscrito no IPSEMG, e a assistência eventual a servidor tuberculoso, esta com possíveis saldos da conta do Fundo.

Após longo tempo de insuficiência dos valores atribuídos às pensionistas, a pensão global mínima teve seu montante equiparado ao valor do símbolo VI do Quadro Permanente, a que se refere o Decreto nº 16.409, de 10 de julho de 1974, através do artigo 19 da Lei nº 7.286, de 3 de julho de 1978, adotado o mesmo critério de cálculo e rateio do INPS, já assimilados pela legislação mineira.

Também através do artigo 21 da Lei nº 7.286, de 3 de julho de 1978, foram assegurados aos beneficiários da Lei nº 552, de 22-12-1949, os direitos relativos à assistência médica, odontológica e hospitalar prestada pelo IPSEMG.

De certa forma a Lei nº 552, de 22-12-1949, reduziu as injustiças do "regime próprio" estadual, que deixava ao desamparo os dependentes de servidores públicos, notadamente

os da esdrúxula categoria dos “servidores não remunerados” pelo Estado.

b) Pensão por falecimento no exercício de função.

A Lei nº 700, de 27 de novembro de 1950, assegurou à família de funcionário falecido em consequência de agressão no exercício de suas funções uma pensão equivalente à metade dos vencimentos do funcionário vitimado. Embora tratando de caso específico o artigo 5º da Lei nº 2.245, de 16 de dezembro de 1960, instituiu como norma geral uma pensão em favor de todo dependente de servidor “que falecer assassinado no legítimo exercício de sua função ou cargo público”. Posteriormente, ainda na busca de uma terminologia mais adequada, a Lei nº 2.473, de 27 de outubro de 1961, revogou tacitamente a anterior instituindo a pensão por “acidente no desempenho de funções”, expressão mais abrangente a equiparada pela mesma lei a agressão.

Esta pensão passou a ser acumulável com a do IPSEMG, numa reconhecimento oficial da falta de condição de sobrevivência dos pensionistas do “regime próprio”.

c) Privilégios previdenciais do IPSEMG.:

O Instituto de Previdência do Legislativo do Estado de Minas Gerais — IPLEMG — entidade autárquica criada pela Lei nº 6.258, de 13 de dezembro de 1973, resultou da mais completa violação das normas básicas da legislação federal e da própria competência supletiva de legislar sobre matéria previdencial atribuída constitucionalmente ao Poder Legislativo do Estado.

Como vimos, inicialmente, o inciso XVII, alínea C, do artigo 8º da Constituição Federal vigente reserva à União competência para legislar sobre previdência social. O parágrafo único, deste mesmo artigo, todavia, ressalva ao Estado-membro a atividade legislativa complementar, limitada à elaboração de normas acessórias, que impõe o respeito às normas básicas da legislação federal específica.

Ressaltada a questão da incompetência para instituir um regime inteiramente contrário às normas básicas, passamos

ao registro das principais violações à legislação federal, tomando como paradigma as normas contidas no Decreto Federal nº 77.077, de 24 de janeiro de 1976, que consolida as leis federais sobre a matéria:

I — A inscrição de "associados", independentemente de idade e com direito a todos os benefícios, contraria a norma federal que somente admite segurado após completar (sessenta) anos de idade, com direito, exclusivamente, ao pecúlio, aos serviços, ao salário-família e ao auxílio funeral. (§ 4º do art. 5º e art. 51 do Decreto nº 77.077/76).

II — O inciso II, do artigo 6º, da Lei nº 6.258/73, com redação modificada pelo artigo 1º da Lei nº 6.975/77, coloca a Assembléia Legislativa na condição de empregadora dos deputados, sujeitando-a à "contribuição compulsória", através de dotação orçamentária própria, anual, baseada em cálculos atuariais.

Esta opção do legislador mineiro chega a ser desconcertante em vista do conceito da Legislação previdencial brasileira, vinculado ao mesmo conceito da Consolidação das Leis do Trabalho que, em seu art. 2º (caput), considera "empregador a empresa individual ou coletiva que, assumindo os riscos da atividade econômica, admite, assalaria e dirige a prestação pessoal do serviço".

Não há qualquer argumentação que justifique a transformação de uma representação popular em relação de emprego. Os deputados exercem um mandato político e jamais a Assembléia poderia ser considerada empregadora.<sup>12</sup>

12. Conforme consta do artigo 6º, inc. II, da Lei nº 6.258, de 13 de dezembro de 1973, com redação modificada pelo art. 1º da Lei nº 6.975, de 11 de janeiro de 1977:

"A receita do IPLEMG constituir-se-á das contribuições e rendas seguintes:

.....  
II — contribuição compulsória da Assembléia Legislativa, através de seu orçamento, como empregadora e baseada, anualmente, em cálculos atuariais;"

III — artigo 9º da Lei nº 6.258/73, também modificado pelo artigo 1º da Lei nº 6.975/77, determina a realização do levantamento da situação financeira do IPSEMG, para efeito de fixação da contribuição variável dos associados. Esta flexibilidade foge ao espírito previdencial, pois o segurado não deve responder diretamente por débitos correspondentes a uma contribuição alheia aos critérios da legislação federal. Ela existe apesar da prévia estipulação da contribuição mensal em 10% dos subsídios fixos conforme inciso I, do artigo 6º da mesma lei. Ainda, considerando-se esta proporção de contribuição, sob este prisma, a lei estadual ultrapassa a quota de participação do segurado no custeio previdencial.

IV — Entre os generosos benefícios assegurados ao deputado estadual inclui-se a aposentadoria, ao que não se reeleger após 8 (oito) anos de contribuição, de valor correspondente a 1/30 (um trinta avos) por ano de mandato exercido, não podendo, todavia, ser inferior a 25% (vinte e cinco por cento) do subsídio fixo. Não satisfeitos com o mínimo fixado na redação primitiva da Lei nº 6.258/73, os parlamentares mineiros, através da Lei nº 6.975/77, promoveram sua elevação para 40% (quarenta por cento) do subsídio fixo.

Na mesma oportunidade acrescentaram ao art. 12 da Lei nº 6.258/73, o § 4º em que admitem que o deputado não reeleito antes de completar o prazo de carência de 8 (oito) anos, continue a contribuir até completar este período de carência, quando então fará jus ao rico benefício. Isto equivale a dizer que eleito por uma única vez, ou até mesmo um suplente que assumo o exercício da representação popular, ainda que por pouco tempo, tenha o Estado, através do IPLEMG, como o responsável pela própria manutenção ou pela de seus dependentes.

d) Pensão especial dos Magistrados e dos Membros do Ministério Público.

Na Resolução nº 46, de 29-12-1970, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, ao organizar a Justiça do Estado, exorbitou de sua competência normativa instituindo, em seu artigo 136, uma pensão correspondente a 2/3 (dois terços) do vencimento de Magistrado de igual categoria em atividade.

Esta pensão não é acumulável com a do IPSEMG, pois o parágrafo único determina a dedução da importância recebida do IPSEMG e prevê seu cancelamento quando a pensão previdencial for igual ou superior ao valor correspondente a 2/3 da remuneração do magistrado.

Da mesma forma os beneficiários dos membros do Ministério Público foram beneficiados pela Lei nº 7.127, de 24 de abril de 1978, que lhes assegura pensão de 2/3 (dois terços) do vencimento do pessoal da ativa, de igual categoria. A mesma Lei estendeu o benefício aos dependentes de auditores do Tribunal de Contas do Estado e aos membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e à Justiça Militar. É também aplicado o mesmo critério, de desconto da importância percebida do IPSEMG e vedada sua acumulação com outras pensões especiais do Estado.

e) Pensão de viúva de ex-governador do Estado.

A Lei nº 1.654, de 26 de setembro de 1957, instituiu uma pensão vitalícia para viúvas de ex-chefes do Poder Executivo do Estado, carentes de "rendimentos suficientes" para a sua manutenção, beneficiando também as filhas maiores solteiras ou viúvas. Na primitiva redação do artigo 2º da Lei nº 1.654, de 26 de setembro de 1957, o valor da pensão correspondia a 30% dos subsídios do Governador. Este valor foi elevado para 50% pela redação dada ao mesmo artigo pela Lei nº 6.806, de 5 de julho de 1976.

f) O regime da Caixa Beneficente da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais.

A Caixa Beneficente da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, instituída pela Lei nº 565, de 19 de setembro de 1911, e reorganizada sob a forma de autarquia pela Lei nº 7.290, de 4 de julho de 1978, evidencia a discriminação existente na esfera previdencial do Estado, em que o tratamento atribuído aos militares é bem mais favorável que o do IPSEMG.

Apesar de concretizar um regime especial discriminatório em relação aos servidores e de acarretar para o Estado o ônus de manter duas autarquias destinadas à proteção previdencial,

a Lei nº 7.290/78 tem o mérito de se aproximar mais da legislação federal.

Nos termos do artigo 13 do Regulamento da CBPM, aprovado pelo Decreto nº 19.294, de 4 de julho de 1978, são prestados aos seus beneficiários os seguintes benefícios e serviços:

I — Quanto ao segurado:

a — auxílio natalidade.

II — Quanto ao dependente:

a — pecúlio obrigatório;

b — pecúlio facultativo;

c — pensão;

d — auxílio-reclusão;

e — auxílio-funeral.

III — Quanto aos beneficiários em geral:

a — assistência médica;

b — assistência hospitalar;

c — assistência odontológica;

d — assistência farmacêutica.

## 7. CONCLUSÃO

Não restam dúvidas a cerca da injustiça previdencial substanciada pelas normas que compõem o “regime próprio” do Estado de Minas Gerais. Esta injustiça é mais gritante com relação aos servidores contratados, subordinados aos preceitos da Consolidação das Leis do Trabalho por privá-los de uma série de direitos que lhe são assegurados constitucionalmente.

A única solução, definitiva e inadiável, consiste na unificação do sistema previdencial, por lei federal, através da absorção de todos os regimes próprios estaduais, fato que não somente eliminará as desigualdades de tratamento, como também proporcionará a garantia de não interrupção de contagem de tempo e de períodos de carência para prestação de serviços e benefícios.