



Solução de Consulta nº 39 - Cosit

Data 19 de abril de 2016

Processo

Interessado

CNPJ/CPF

ASSUNTO: CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS PREVIDENCIÁRIAS

CONVÊNIO ENTRE ESTADO E MUNICÍPIO NA ÁREA DE SEGURANÇA PÚBLICA. POLÍCIAS CIVIL E MILITAR. ATUAÇÃO IMBUÍDA DAS PRERROGATIVAS PÚBLICAS. NÃO INCIDÊNCIA DE CONTRIBUIÇÃO AO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL.

1. Caso específico de repasse de parte dos gastos com a segurança pública do Estado para o Município, denotando atuação dos policiais civis e militares imbuídos de suas prerrogativas públicas e não em atividade privada concomitante sujeita ao RGPS.
2. Não incidência de contribuição ao RGPS sobre as verbas pagas pelo Município, de forma que, por via de consequência, não são gerados direitos a benefícios previdenciários junto ao RGPS por tais verbas.
3. Incompetência da RFB para afirmar se cabe contribuição ao regime próprio estadual.

Dispositivos Legais: CF/88, art. 144; Lei nº 8.212, de 1991, art. 13, §§ 1º e 2º; Lei nº 12.350/2010, art. 46; e Lei nº 10.887/2004.

Relatório

Trata-se de consulta de Município do Estado de Goiás que apresenta dúvidas decorrentes de convênio celebrado na área de segurança pública, explicitando o consulente os dados a seguir:

- em face da insegurança que assola os municípios de Goiás e da falta de recursos materiais e humanos, resolveu, com o fito de combater a criminalidade, celebrar convênio com os órgãos de segurança pública estadual para melhorar e intensificar ações de segurança em seu território;

○ incumbem-lhe diversos encargos, entre os quais o de pagar horas extras diretamente aos policiais que, depois da sua jornada regular de trabalho, encarregam-se da segurança da municipalidade;

○ o pagamento é feito mediante crédito em conta corrente bancária em nome do policial, cujo valor é devidamente empenhado e liquidado, observando-se o rito regular de realização das despesas públicas;

○ o Município não participa de forma alguma da gerência dos serviços prestados pelos policiais, a qual fica a cargo de sua unidade gestora, assim como a responsabilidade pela sua adesão ao sistema, a escala de trabalho e o comando da prestação dos serviços; a ele cabe somente o pagamento das horas extras, conforme a relação e os quantitativos que lhe são encaminhados pelos órgãos de segurança estadual; e

○ os policiais que aderem à forma de trabalho recebem ordens do seu próprio comando (militar ou civil); não havendo, portanto, relação trabalhista com o Município.

2. À luz dos artigos 144 e 149, § 1º, da Constituição Federal e do art. 13 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, houve por bem o interessado indagar à Receita Federal do Brasil (RFB):

a) se o pagamento de horas extras a policial estadual, em decorrência de serviço prestado para garantir a segurança no âmbito municipal, caracteriza o vínculo previdenciário do policial com o Regime Geral de Previdência Social (RGPS);

b) se, considerando que o fato gerador da contribuição para o RGPS é a prestação de serviços remunerados às empresas, incidiria a contribuição previdenciária ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) mesmo se ele, embora viesse a arcar com o ônus do serviço extraordinário prestado por policial do estado de Goiás, não figurasse como beneficiário direto do serviço;

c) se, ficando certo que haverá tributação sobre o valor pago ao policial que lhe presta serviços em regime de horas extras, será devida a respectiva contribuição sob o RGPS ou sob o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) de seu vínculo originário; e

d) se, considerando devida a contribuição sob o RGPS, pode o policial beneficiário do pagamento caracterizador do vínculo previdenciário pleitear a contagem do tempo de contribuição para efeito de obtenção de benefícios junto ao INSS.

Fundamentos

3. Acolhe-se a consulta, por ela atender aos requisitos de admissibilidade estabelecidos na legislação de regência, e passa-se a apreciá-la.

4. Constam do Convênio juntado ao processo as seguintes obrigações por parte das Polícias Civil e Militar:

2.1 – DA POLÍCIA MILITAR

2.1.1 – Disponibilizar policiais militares em número suficiente para a execução dos serviços da unidade policial militar do Município, ora conveniente;

2.1.2 – Empregar no Município conveniente, além da escala de serviço ordinária desenvolvida pela polícia Militar, quando requisitado formalmente pelo Prefeito Municipal, o emprego de policiais militares em eventos e festividades promovidas pela municipalidade com ou sem fins lucrativos, encaminhando até o 10º (décimo) dia útil do mês ao Município, a planilha contendo números de horas efetivamente trabalhadas, através de balcão de escala voluntária de serviços em jornada extra dentro do período de folga, bem como os dados cadastrais e financeiros dos policiais militares empregados, possibilitando o pagamento das horas trabalhadas diretamente em suas contas-corrente;

2.1.3 – Dotar a referida unidade de viaturas em condições satisfatórias de uso;

2.1.4 – Promover ações intensivas permanentes no combate à criminalidade e à violência.

2.2 – DA POLÍCIA CIVIL

2.2.1 – Lotar na Delegacia de Polícia do Município, ora conveniente, servidores em número suficiente para a execução dos serviços da polícia judiciária

2.2.2 – Dotar a referida Delegacia de Polícia de viaturas em condições satisfatórias de uso;

2.2.3 – Promover ações intensivas permanentes no combate à criminalidade e à violência.

5. Já ao Município cabe:

3.1 – Locar um imóvel com dimensões suficientes para o funcionamento da Delegacia de polícia e da unidade Policial Militar;

3.2 – Arcar com o custeio das manutenções do imóvel, bem como das contas de água e elétrica da Delegacia de Polícia e Unidade Policial Militar;

3.3 – Disponibilizar um (a) zelador (a) para a Delegacia de Polícia, arcando com a remuneração e demais encargos sociais que incidirem sobre a contratação deste.

3.4 – Fornecer combustível destinado exclusivamente ao abastecimento de viaturas da Polícia Civil e Militar;

3.5 - Fornecer manutenção e assistência técnica das viaturas colocadas à disposição colocadas à disposição da Delegacia de polícia exceto serviços de retífica de motores e lanternagem;

3.6 – Fornecer material de higiene e limpeza para a Delegacia de Polícia e Unidade Policial Militar;

3.7 – Fornecer alimentação aos detentos recolhidos na cadeia pública do município, quando o gestor for a polícia civil, bem como aos servidores da Polícia Civil e Militar.

3.8 – Creditar, quando requisitado formalmente pelo Prefeito Municipal, em razão da prestação de serviços voluntários no implemento de policiamento em eventos/festividades, o valor resultante da quantidade de horas trabalhadas, de acordo com a planilha apresentada pela PMGO e em conta-corrente específica em nome do policial militar, ficando estabelecido o valor de R\$ 8,00 (oito reais) por hora trabalhada, em valor não superior a R\$ 1.440,00 (Um Mil Quatrocentos e Quarenta Reais), nos termos da Lei 16.674/09 de 28 de julho de 2009.

Parágrafo único – As indenizações instituídas por meio da Lei nº 16.674/09 não se incorporam ao subsídio do beneficiário, não integra a base de cálculo de quaisquer vantagens pecuniárias devidas ou que vierem a ser concedidas, não incidindo sobre elas desconto previdenciário, conforme preconiza o Artigo 6º da lei supracitada.

6. O art. 144 da CF traz as competências das polícias civil e militar e deixa claro que são órgãos que compõem a estrutura dos Estados, Distrito Federal e Territórios. Cabem à polícia civil as funções de polícia judiciária e de apuração de infrações penais. Já à polícia militar cabe o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública. Aos Municípios é permitido apenas constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

7. As características da atuação dos policiais segundo o convênio celebrado entre o Município e o Estado de Goiás demonstram que, em verdade, se trata de repasse de parte dos gastos relativos à segurança pública dos cofres estaduais para os cofres municipais, aí incluída parte da remuneração dos policiais. Isso em razão dos seguintes fatos:

- O objeto do convênio, conforme documento juntado ao processo, envolve a promoção de “ações intensivas e permanentes no combate à criminalidade e à violência” por parte dos policiais civis e militares, atividade típica dos policiais em exercício da competência dada pela CF aos Estados e que não se coaduna com a competência municipal no terreno da segurança pública (restrita a guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações). Além disso, prevê a atuação como polícia judiciária, competência também estadual;

- Envolve a disponibilização de servidores e viaturas oficiais das corporações, em demonstração de que os policiais atuam imbuídos das prerrogativas de seus cargos públicos e não como agentes de segurança particular. Inclusive o consulente denomina o tempo trabalhado nos termos do convênio como “horas-extras” realizadas pelos policiais, mais um indício de que o trabalho é desenvolvido como policiais dotados de autoridade pública oficial;

○ Ao Município cabe apenas o desembolso dos valores referentes à despesa com imóvel para funcionamento das delegacias, viaturas (combustível e manutenção), contas de luz e o custo das horas trabalhadas pelos policiais em seu território com fulcro no convênio.

○ A escala e as ordens são realizadas pelos órgãos estaduais (competentes ordinariamente para tal) a que se vinculam estatutariamente os policiais.

8. Se os instrumentos de trabalho são os oficiais das polícias envolvidas; os agentes atuam imbuídos de suas prerrogativas públicas; as atividades desenvolvidas envolvem aquelas para cujo desempenho os policiais são investidos de função pública no âmbito estadual (ações intensivas e **permanentes** no combate à criminalidade e à violência e polícia judiciária, ainda que se dê em eventos/festividades do Município também); sob essa atuação os policiais permanecem geridos pelo Estado sem qualquer ingerência por parte do Município; e, levando-se em consideração o fato de a competência relativa à segurança pública constitucionalmente conferida aos Estados somente poder ser exercida fisicamente no território dos Municípios que os compõem (já que o Estado não possui território próprio diverso do somatório dos territórios de seus Municípios), o que se pode concluir é que os policiais envolvidos estão desempenhando as funções ordinárias de seus cargos, em nome do Estado e investidos de autoridade pública, ainda que o fazendo em horários além de sua jornada normal de trabalho. Isso ocorre com transferência de parte do ônus financeiro, tanto do aparato quanto das remunerações dos servidores, do Estado para o Município.

9. Ainda que questionável a constitucionalidade/legalidade dessa transferência, não nos cabe discutir o tema por meio deste instrumento de consulta, até porque a rigor não haveria impacto para fins tributários, diante do que preceitua o inciso I do art. 118 do CTN, segundo o qual: “*A definição legal do fato gerador é interpretada abstraindo-se da validade jurídica dos atos efetivamente praticados pelos contribuintes, responsáveis, ou terceiros, bem como da natureza do seu objeto ou dos seus efeitos*”.

10. Os dados concretos do caso específico nos levam a entender que a remuneração recebida pelos policiais, ainda que paga diretamente a eles pelo Município, se trata de verdadeira retribuição em razão de **trabalho ordinário como policial** ainda que seja realizado em jornada extraordinária e, portanto, deveria, em princípio, ser objeto de contribuição para o regime próprio de previdência a que se vinculam os policiais. Contudo a RFB não é competente para tratar de regras relativas a RPPS de servidor estadual. Competem a esta Secretaria, em razão do art. 46 da Lei nº 12.350/2010 combinado com a Lei nº 10.887/2004, apenas as questões relativas à contribuição devida ao regime próprio dos servidores públicos federais, o que não é o caso.

11. Nesse contexto, devemos nos ater ao que concerne ao RGPS, com o fim de determinar se o trabalho efetivado em razão do convênio, remunerado pelo Município, é fato gerador de contribuição para o RGPS.

12. O art. 13 da lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, assim preceitua:

Art. 13. O servidor civil ocupante de cargo efetivo ou o militar da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, bem como o das respectivas autarquias e fundações, são excluídos do Regime Geral de Previdência Social consubstanciado nesta Lei, desde que amparados por regime próprio de previdência social.

§ 1º Caso o servidor ou o militar venham a exercer, concomitantemente, uma ou mais atividades abrangidas pelo Regime Geral de Previdência Social, tornar-se-ão segurados obrigatórios em relação a essas atividades.

§ 2º Caso o servidor ou o militar, amparados por regime próprio de previdência social, sejam requisitados para outro órgão ou entidade cujo regime previdenciário não permita a filiação nessa condição, permanecerão vinculados ao regime de origem, obedecidas as regras que cada ente estabeleça acerca de sua contribuição.

13. O §1º do dispositivo traz a hipótese de servidor amparado por regime próprio que exerce atividade(s) concomitante(s) à sua função pública e em razão dela(s) fica filiado ao RGPS, obrigando-se ao recolhimento de contribuição para este regime além daquela que recolhe ao regime próprio. O espírito da norma é abarcar aquela atividade desenvolvida pelo servidor no âmbito da iniciativa privada, que não se confunda com sua função pública, ainda que na mesma área de atuação. Aquela em que não atue imbuído das prerrogativas próprias do cargo público.

14. O caso objeto desta solução de consulta apenas estaria subsumido a tal dispositivo caso os policiais prestassem serviço particular de segurança ao Município consulente. Contudo, conforme desenvolvido acima, pelas características do convênio, o que se tem no caso concreto apresentado é verdadeiro exercício da função pública na qual são investidos os policiais civis e militares, ainda que em jornada extraordinária de trabalho, com transferência do ônus relativo a parte de sua remuneração para o Município. O período em que estão atuando em razão do convênio “para o Município” o fazem como policiais militares e civis e não como agentes particulares ou autônomos de segurança.

15. Convém observar também que, como o convênio celebrado pelo interessado com o estado de Goiás não se equipara à requisição de servidores para outros órgãos ou entidades, não se pode cogitar da aplicação do § 2º acima transcrito ao caso em exame.

16. Sendo assim, afastada a caracterização da atuação dos policiais, neste caso concreto, como atividade concomitante abrangida pelo RGPS, não há que se falar em contribuição a este regime, seja por parte do Município, seja por parte dos policiais sobre os valores pagos em razão do convênio, de forma que, por via de consequência, não são gerados direitos a benefícios previdenciários junto ao RGPS por tais verbas. Quanto ao cabimento de contribuição para o regime próprio estadual a que são vinculados, não nos cabe manifestação, eis que a RFB apenas é competente para tratar da normatização das contribuições ao regime próprio dos servidores federais de que trata a Lei nº 10.887/2004.

Conclusão

17. À vista do exposto, o caso específico apresentado, por representar atuação dos policiais civis e militares imbuídos de suas prerrogativas públicas, e não em atividade privada concomitante sujeita ao RGPS, os valores pagos pelo Município não se submetem à incidência de contribuições para o Regime Geral de Previdência Social, de forma que, por via de consequência, não são gerados direitos a benefícios previdenciários junto ao RGPS por tais verbas.

Assinado digitalmente
RACHEL DE LIMA FALCÃO RUNG
Auditora-fiscal da RFB

De acordo. Encaminhe-se à Coordenadora da Copen

Assinado digitalmente
CARMEM DA SILVA ARAÚJO
Auditora-Fiscal da RFB
Chefe da Ditri

De acordo. Ao Coordenador-geral da Cosit.

Assinado digitalmente
MIRZA MENDES REIS
Coordenadora da Copen

Ordem de Intimação

Aprovo a Solução de Consulta. Divulgue-se e publique-se nos termos do art. 27 da Instrução Normativa RFB nº 1.396, de 16 de setembro de 2013. Dê-se ciência ao consulente.

Assinado digitalmente
FERNANDO MOMBELLI
Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil
Coordenador-Geral da Cosit