



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 202.563/2017-AsJConst/SAJ/PGR

EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA PRESIDENTE
DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

[Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Lei 9.506/1997. Plano de Seguridade Social dos Congressistas (PSSC). Incompatibilidade com a Constituição e com emendas constitucionais. Vínculo obrigatório ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Ofensa aos princípios republicano, da igualdade, da moralidade e da impessoalidade.]

O **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**, com fundamento no artigo 102, § 1º, da Constituição da República e na Lei 9.882, de 3 de dezembro de 1999, propõe

arguição de descumprimento de preceito fundamental,

com **pedido de medida cautelar**, contra o **artigo 1º, caput e §§ 3º, 4º e 6º, e os arts. 2º a 12, I a III, da Lei 9.506, de 30 de outubro de 1997**, a qual dispõe sobre a instituição do Plano de Seguridade Social dos Congressistas (PSSC).

Esta petição inicial se acompanha de cópia do ato normativo impugnado (art. 3º, parágrafo único, da Lei 9.882/1999) e de peças relevantes do procedimento administrativo 1.00.000.002522/2013-13,

instaurado a partir de manifestação do Ministério da Previdência Social.

1 OBJETO DA AÇÃO

É o seguinte o teor das normas impugnadas:

Art. 1º Fica extinto o Instituto de Previdência dos Congressistas – IPC, criado pela Lei nº 4.284, de 20 de novembro de 1963, e regido pela Lei nº 7.087, de 29 de dezembro de 1982, sendo sucedido, em todos os direitos e obrigações, pela União, por intermédio da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, os quais assumirão, mediante recursos orçamentários próprios, a concessão e manutenção dos benefícios, na forma estabelecida nesta Lei, preservados os direitos adquiridos em relação às pensões concedidas, atualizadas com base na legislação vigente à data da publicação desta Lei, bem como às pensões a conceder, no regime das Leis nº 4.284, de 20 de novembro de 1963, nº 4.937, de 18 de março de 1966, e nº 7.087, de 29 de dezembro de 1982.

[...]

§ 3º Os atuais segurados obrigatórios do IPC, ao término do exercício do presente mandato, poderão se inscrever como segurados do Plano de Seguridade Social dos Congressistas, independentemente de idade e de exame de saúde.

§ 4º Os benefícios referidos no *caput* serão pagos pela última Casa Legislativa ou órgão a que se vinculou o segurado.

[...]

§ 6º Ao atual segurado obrigatório do IPC que renunciar à devolução prevista no parágrafo anterior aplicar-se-á o seguinte:

I – àquele que, ao término do exercício do atual mandato, preencher os requisitos previstos na legislação vigente à data de publicação desta Lei, fica assegurado o direito à aposentadoria;

II – àquele que, ao término do exercício do atual mandato, houver cumprido o período de carência correspondente a oito anos de contribuição, fica garantido o direito a percepção da aposentadoria proporcional, após cumprir os demais requisitos previstos na legislação vigente à data de publicação desta Lei;

III – aquele que, ao término do exercício do atual mandato, não tiver cumprido o período de carência correspondente a oito anos de contribuição, e, naquela data, tornar-se segurado do Plano instituído por esta Lei, poderá averbar seu tempo de contribuição à razão de um trinta avos do valor da aposentadoria integral por ano de contribuição;

IV – aquele que teve garantido o direito a pensão, na forma da legislação vigente à data de publicação desta Lei, e se inscrever no Plano de Seguridade Social dos Congressistas, incorporará aos seus proventos, a cada ano de exercício de mandato, o valor correspondente a um trinta e cinco avos da remuneração fixada na forma do § 1º do art. 2º.

[...]

Art. 2º O Senador, Deputado Federal ou suplente que assim o requerer, no prazo de trinta dias do início do exercício do mandato, participará do Plano de Seguridade Social dos Congressistas, fazendo jus à aposentadoria:

I – com proventos correspondentes à totalidade do valor obtido na forma do § 1º:

a) por invalidez permanente, quando esta ocorrer durante o exercício do mandato e decorrer de acidente, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei;

b) aos trinta e cinco anos de exercício de mandato e sessenta anos de idade;

II – com proventos proporcionais, observado o disposto no § 2º, ao valor obtido na forma do § 1º:

a) por invalidez permanente, nos casos não previstos na alínea *a* do inciso anterior, não podendo os proventos ser inferiores a vinte e seis por cento da remuneração fixada para os membros do Congresso Nacional;

b) aos trinta e cinco anos de contribuição e sessenta anos de idade.

§ 1º O valor dos proventos das aposentadorias previstas nos incisos I e II do *caput* será calculado tomando por base percentual da remuneração fixada para os membros do Congresso Nacional, idêntico ao adotado para cálculo dos benefícios dos servidores públicos civis federais de mesma remuneração.

§ 2º O valor da aposentadoria prevista no inciso II do *caput* corresponderá a um trinta e cinco avos, por ano de exercício de mandato, do valor obtido na forma do § 1º.

Art. 3º Em caso de morte do segurado, seus dependentes perceberão pensão correspondente ao valor dos proventos de aposentadoria que o segurado recebia ou a que teria direito.

§ 1º O valor mínimo da pensão corresponderá a treze por cento da remuneração fixada para os membros do Congresso Nacional.

§ 2º Não é devida pensão ao dependente do segurado que tiver falecido posteriormente ao cancelamento de sua inscrição.

Art. 4º Para os fins do disposto nesta Lei considerar-se-á:

I – tempo de contribuição, aquele reconhecido pelos sistemas de previdência social do serviço público, civil ou militar, e da atividade privada, rural e urbana;

II – tempo de exercício de mandato, o tempo de contribuição ao Plano de Seguridade Social dos Congressistas ou ao Instituto de Previdência dos Congressistas.

§ 1º A apuração do tempo de exercício de mandato e do tempo de serviço será feita em dias, que serão convertidos em anos, considerado o ano como de trezentos e sessenta e cinco dias.

§ 2º Para a concessão dos benefícios do Plano de Seguridade Social dos Congressistas, serão desconsiderados os períodos de tempo excedentes a trinta e cinco anos, bem como os concomitantes ou já considerados para a concessão de outro benefício, em qualquer regime de previdência social.

Art. 5º Para fins de contagem de tempo de exercício de mandato é facultada ao segurado a averbação do tempo correspondente aos mandatos eletivos municipais, estaduais ou federais.

§ 1º A averbação somente produzirá efeitos após o recolhimento das contribuições ao Plano de Seguridade Social dos Congressistas, diretamente pelo interessado ou mediante repasse dos recursos correspondentes por entidade conveniada na forma do art. 6º.

§ 2º O valor do recolhimento a que se refere o parágrafo anterior corresponderá à soma das contribuições prevista nos incisos I e II do art. 12 e tomará por base a remuneração dos membros do Congresso Nacional vigente à época do recolhimento.

Art. 6º A Câmara dos Deputados e o Senado Federal poderão celebrar convênios com entidades estaduais e municipais de seguridade parlamentar para a implantação de sistema de compensação financeira das contribuições do segurado por tempo de exercício de mandato, tanto àquelas entidades quanto ao Plano instituído por esta Lei, mediante repasse, para habilitação à aposentadoria, dos recursos correspondentes.

Art. 7º O ex-segurado poderá reinscrever-se, quando titular de novo mandato, bem como, ao completar os requisitos exigidos para aposentadoria, optar entre o plano instituído por esta Lei e o regime de previdência social a que estiver vinculado.

Parágrafo único. O segurado aposentado na forma desta Lei terá revisto o valor da aposentadoria ao término do exercício de novo mandato, observado o disposto no § 2º do art. 4º.

Art. 8º Em nenhuma hipótese o valor mensal dos benefícios a que se refere esta Lei poderá exceder ao da remuneração dos membros do Congresso Nacional.

Art. 9º Os benefícios previstos nesta Lei serão atualizados no índice e na data do reajuste da remuneração mensal dos membros do Congresso Nacional.

Art. 10. Não é devido o pagamento dos proventos da aposentadoria a que se refere esta Lei enquanto o beneficiário estiver investido em mandato eletivo federal, estadual, distrital ou municipal, salvo quando optar por este benefício, renunciando à remuneração do cargo.

Art. 11. Fica vedada, a partir da liquidação do IPC, a acumulação da aposentadoria pelo Plano previsto nesta Lei com a do regime de previdência social do servidor público, civil ou militar.

Art. 12. O Plano de Seguridade Social dos Congressistas será custeado com o produto de contribuições mensais:

I – dos segurados, incidentes sobre a remuneração mensal fixada para os membros do Congresso Nacional e calculadas mediante aplicação de alíquota igual à exigida dos servidores públicos civis federais para o custeio de suas aposentadorias e pensões;

II – da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, de valor idêntico à contribuição de cada segurado, fixada no inciso anterior;

III – dos beneficiários das aposentadorias e pensões incidentes sobre o valor das mesmas que exceda o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência

social de que trata a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e calculadas mediante a aplicação da mesma alíquota a que se refere o inciso I.

[...]

As normas contrariam, da Constituição da República, os princípios republicano (art. 1º), da igualdade (art. 5º, *caput*), da moralidade e da impessoalidade (art. 37, *caput*); o art. 40, § 13, que vincula ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) os ocupantes de cargos temporários e em comissão, e o art. 201, *caput* e § 7º, I e II, que preveem obrigatoriedade do regime geral e regras gerais de aposentadoria.¹

¹ “Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]”

Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º. São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição. [...]

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional 19, de 1998) [...]

XIII – é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público; (Redação dada pela Emenda Constitucional 19, de 1998) [...]

Art. 39. [...]

§ 4º. O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI. (Incluído pela Emenda Constitucional 19, de 1998)

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, me-

2 CABIMENTO DA ARGUIÇÃO

A arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), prevista no art. 102, § 1º, da Constituição da República e regulamentada pela Lei 9.882, de 3 de dezembro de 1999, pode voltar-se contra atos comissivos ou omissivos dos poderes públicos que importem em lesão ou ameaça de lesão aos princípios e regras mais relevantes da ordem constitucional.

Para cabimento da arguição, é necessário satisfazer os seguintes requisitos: (a) existência de lesão ou ameaça de lesão a preceito fundamental da Constituição; (b) causa em ato comissivo ou omissivo do poder público; (c) inexistência de outro instrumento apto a sanar a lesividade. Esses requisitos estão configurados, conforme se expõe a seguir.

O fundamento central desta arguição é o de que a previsão de sistema de previdência próprio para deputados e ex-deputados contra-

dante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional 41, 19 de dezembro de 2003) [...]

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional 20, de 15 de dezembro de 1998)

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: (Redação dada pela Emenda Constitucional 20, de 1998) [...].

§ 7º. É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições: (Redação dada pela Emenda Constitucional 20, de 1998)

I – trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher; (Incluído dada pela Emenda Constitucional 20, de 1998)

II – sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, reduzido em cinco anos o limite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal. (Incluído dada pela Emenda Constitucional 20, de 1998).”

ria preceitos fundamentais da ordem constitucional, como os princípios republicano, da isonomia, da moralidade e da impessoalidade; a vinculação ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) de todos os ocupantes de cargos temporários ou em comissão, a norma sobre obrigatoriedade do RGPS e regras gerais de aposentadoria.²

Não parece haver dúvida de que ideias como a de República, de isonomia e de moralidade são preceitos fundamentais da ordem constitucional. Qualquer ato do poder público, normativo ou não, que aponte para direção diversa do campo normativo desses preceitos contrariará alguns dos mais relevantes sustentáculos da Constituição. Por isso mesmo não deve persistir produzindo efeitos.

O princípio da isonomia constitui preceito fundamental estruturante da relação entre indivíduos e o estado, como reconhecem a doutrina e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Veja-se, a propósito, trecho do voto condutor do Ministro GILMAR MENDES na medida cautelar na ADPF 33/PA:³

Assim, ninguém poderá negar a qualidade de preceitos fundamentais da ordem constitucional aos direitos e garantias individuais (art. 5º, dentre outros). Da mesma forma, não se poderá deixar de atribuir essa qualificação aos demais princípios protegidos pela cláusula pétrea do art. 60, § 4º, da Constituição, quais sejam, a forma federativa de Estado, a separação de Poderes e o voto direto, secreto, universal e periódico.

Por outro lado, a própria Constituição explicita os chamados “princípios sensíveis”, cuja violação pode dar ensejo à decretação de intervenção federal nos Estados-membros (art. 34, VII).

Também há lesão a preceito fundamental porque a manutenção de contribuição para regime previdenciário ilegítimo infringe as regras que tutelam o equilíbrio financeiro do regime geral previden-

² Vide transcrição dos preceitos constitucionais na nota 2.

³ Supremo Tribunal Federal. Plenário. Medida cautelar na arguição de preceito fundamental 33/PA. Relator: Ministro GILMAR MENDES. 29/10/2003, unânime. *Diário da Justiça*, 6 ago. 2004, p. 20.

ciário e compromete a capacidade do estado brasileiro de prover previdência social sustentável e legítima.

Os atos normativos do poder público impugnados nesta ADPF consistem de normas acima transcritas. Há orientação do Supremo Tribunal Federal de juízo de recepção exigir exame de revogação da norma pela Constituição ulterior, não de constitucionalidade.⁴ A peculiaridade de ter sido a Lei 9.506/1997 editada antes da Emenda Constitucional 20, de 15 de dezembro de 1998, é circunstância que atrai o mesmo raciocínio, ou seja, edição subsequente de emenda constitucional implica juízo de revogação, que não admitiria controle concentrado de constitucionalidade mediante ADI, conquanto haja opiniões respeitáveis em sentido oposto.

Não havendo processo objetivo de controle de constitucionalidade apto a corrigir adequadamente as lesões a preceitos fundamentais, dá-se cabimento de ADPF, segundo o princípio da subsidiariedade, previsto no art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999.

Ainda quanto ao atendimento do princípio da subsidiariedade, a jurisprudência do Supremo Tribunal orienta que o requisito do art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999⁵ deve ser compreendido no contexto dos instrumentos processuais de controle concentrado de constitu-

⁴ STF. Plenário. Ação direta de inconstitucionalidade 521/MT. Rel.: Min. PAULO BROSSARD. 7/2/1992, unânime. *DJ*, 24 abr. 1992, p. 5375. *Revista trimestral de jurisprudência*, vol. 141, p. 56.

⁵ “Art. 4º. A petição inicial será indeferida liminarmente, pelo relator, quando não for o caso de argüição de descumprimento de preceito fundamental, faltar algum dos requisitos prescritos nesta Lei ou for inepta.
§ 1º Não será admitida argüição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade. [...]”.

cionalidade.⁶ Exige-se, portanto, inexistência de outro meio eficaz, apto a sanar a lesividade de forma ampla, geral e imediata.

Na hipótese de esse Supremo Tribunal Federal entender que a via apropriada é a ação direta de inconstitucionalidade, desde já requer que esta demanda seja conhecida dessa maneira, em virtude do princípio da fungibilidade e de certa indefinição quanto ao tema.

3 FUNDAMENTAÇÃO

3.1 REGIME PREVIDENCIÁRIO CONSTITUCIONAL DOS DETENTORES DE MANDATO ELETIVO

O art. 40, § 2º, da Constituição da República, em sua redação original, dispunha:

Art. 40. [...]

§ 2º A lei disporá sobre a aposentadoria em cargos ou empregos temporários.

Ao interpretar o dispositivo, o Supremo Tribunal Federal decidiu que exercentes de mandatos eletivos se enquadram no conceito de ocupantes de “cargos temporários”, acolhendo parecer do Procurador-Geral da República, com as seguintes considerações:

Ora, afigura-se certo afirmar que os membros do Poder Legislativo, em geral, no desempenho de seu MANDATO – de

⁶ “[...] 13. Princípio da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99): inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão, compreendido no contexto da ordem constitucional global, como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata. 14. A existência de processos ordinários e recursos extraordinários não deve excluir, *a priori*, a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da feição marcadamente objetiva dessa ação. [...]”. STF. Plenário. ADPF 33/PA. Rel.: Min. GILMAR MENDES. 7/12/2005, maioria quanto ao conhecimento e un. quanto ao mérito. *DJ*, seção 1, 27/10/2006, p. 31; *RTJ*, vol. 199(3), p. 873.

exercício necessariamente limitado NO TEMPO (artigos 44, parágrafo único, e 46, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal) –, ocupam típicos CARGOS PÚBLICOS TEMPORÁRIOS, os quais têm, na temporariedade, elemento ínsito à sua própria natureza.

Vale dizer, aliás, que aquele § 2º do art. 40 da Carta de 1988 praticamente NENHUMA aplicação teria, se não alcançasse os membros do Poder Legislativo. Seu campo de aplicação à aposentadoria de outros agentes públicos, que não os membros do Poder Legislativo, tem sido objeto de perplexidade, por parte da doutrina e da jurisprudência.⁷

O art. 40, § 2º, da CR, na redação original, ao estabelecer edição de lei ordinária para disciplinar a aposentadoria em cargos temporários, serviu de fundamento para regimes previdenciários dos parlamentares, a exemplo do Instituto de Previdência dos Congressistas (IPC), aplicável ao Congresso Nacional, e de outros da esfera estadual, como o mato-grossense, o paraibano⁸ e o capixaba.⁹

O IPC foi extinto pela Lei 9.506, de 30 de outubro de 1997, a qual também alterou as Leis 8.212 e Lei 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, a fim de prever como segurado obrigatório da Previdência Social “o exercente de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social” (art. 12, I, *b*, da Lei 8.212/1991 e art. 11, I, *b*, da Lei 8.213/1991). Os detentores de mandato político tornaram-se, portanto, beneficiários e contribuintes do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

No julgamento do recurso extraordinário 199.720/SP, o Ministro MARCO AURÉLIO entendeu legítima previsão de lei do Estado de São Paulo que possibilitava aposentadoria parlamentar com apenas oito anos de contribuição, pois o art. 40, § 2º, da CR, na reda-

⁷ STF. Plenário. ADI 148/ES. Rel. Min. ILMAR GALVÃO. *DJ*, 19/12/1997. Destaque no original.

⁸ STF. Plenário. ADI 512/PB. Rel.: Min. MARCO AURÉLIO. *DJ*, 18/6/2001.

⁹ STF. Plenário. ADI 148/ES. Rel. Min. ILMAR GALVÃO. *DJ*, 19/12/1997.

ção primeva, previa possibilidade de lei dispor de forma específica, “independentemente do tempo de serviço fixado constitucionalmente, sobre aposentadoria, encargos ou empregos temporários”.¹⁰

A partir da Emenda Constitucional 20, de 15 de dezembro de 1998, esse quadro foi profundamente modificado, pois todos os ocupantes de cargos temporários, inclusive agentes políticos, se tornaram contribuintes obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). É o que decorre do art. 40, § 13, na nova redação:

Art. 40 [...]

§ 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**.

Com essa reforma constitucional, o RGPS passou a abranger o ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão e o de outro cargo temporário ou emprego público. Substituiu-se a norma que delegava a lei ordinária a disciplina da aposentadoria desses servidores (art. 40, § 2º, na redação original) pela submissão ao RGPS (art. 40, § 13).

Em 8 de outubro de 2003, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional o art. 12, inciso I, alínea *b*, da Lei 8.212/1991, no julgamento do recurso extraordinário 351.717/PR, com o entendimento de haver instituído nova fonte de custeio da seguridade social não prevista no art. 195, II, da Constituição,¹¹ sem observar a

¹⁰ STF. 2ª Turma. Recurso extraordinário 199.720/SP. Rel.: Min. MARCO AURÉLIO. 29/6/1998, un. *DJ*, 11/9/1998, p. 23.

¹¹ “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: [...] II – dos trabalhadores; [...]”.

forma de lei complementar, exigida para os tributos residuais (arts. 195, § 4º, e 154, I, da CR).¹² O acórdão recebeu esta ementa:

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. PREVIDÊNCIA SOCIAL. CONTRIBUIÇÃO SOCIAL: PARLAMENTAR: EXERCENTE DE MANDATO ELETIVO FEDERAL, ESTADUAL ou MUNICIPAL. Lei 9.506, de 30.10.97. Lei 8.212, de 24.7.91. C.F., art. 195, II, sem a EC 20/98; art. 195, § 4º; art. 154, I.

I. – A Lei 9.506/97, § 1º do art. 13, acrescentou a alínea *b* ao inc. I do art. 12 da Lei 8.212/91, tornando segurado obrigatório do regime geral de previdência social o exercente de mandato eletivo, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social.

II. – Todavia, não poderia a lei criar figura nova de segurado obrigatório da previdência social, tendo em vista o disposto no art. 195, II, C.F.. Ademais, a Lei 9.506/97, § 1º do art. 13, ao criar figura nova de segurado obrigatório, instituiu fonte nova de custeio da seguridade social, instituindo contribuição social sobre o subsídio de agente político. A instituição dessa nova contribuição, que não estaria incidindo sobre “a folha de salários, o faturamento e os lucros” (C.F., art. 195, I, sem a EC 20/98), exigiria a técnica da competência residual da União, art. 154, I, *ex vi* do disposto no art. 195, § 4º, ambos da C.F. É dizer, somente por lei complementar poderia ser instituída citada contribuição.

III. – Inconstitucionalidade da alínea *b* do inc. I do art. 12 da Lei 8.212/91, introduzida pela Lei 9.506/97, § 1º do art. 13.

IV. – R.E. conhecido e provido.¹³

Alterado pela Emenda Constitucional 20/1998, o inc. II do art. 195 da CR passou a prever, como fonte de custeio da seguridade social, contribuições sociais “do trabalhador e dos demais se-

¹² “Art. 195. [...]”

§ 4º A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, obedecido o disposto no art. 154, I.

Art. 154. A União poderá instituir:

I – mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição; [...]”

¹³ STF. Plenário. RE 351.717. Rel.: Min. CARLOS VELLOSO. *DJ*, 21 nov. 2003.

segurados da previdência social”. Em decorrência da alteração, o Poder Legislativo editou a Lei 10.887, de 18 de junho de 2004, acrescentando a alínea *j* ao art. 12, I, da Lei 8.212/1991, com redação idêntica à antiga alínea *b* declarada inconstitucional pelo STF e incluindo os parlamentares novamente como segurados obrigatórios e contribuintes do RGPS.

Após as reformas promovidas pelas Emendas Constitucionais 20/1998, 41, de 19 de dezembro de 2003, e 47, de 5 de julho de 2005, a Constituição passou a prever apenas três espécies de regimes previdenciários: (i) os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos civis e militares (arts. 40, 42 e 142, § 3º, X); (ii) o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), de caráter contributivo e de filiação obrigatória (art. 201); e (iii) os Regimes Complementares de Previdência, público fechado no RPPS (art. 40, § 14) e privado, aberto ou fechado, no RGPS (art. 202).

No voto que proferiu no RE 351.717/PR, o Min. SEPÚLVEDA PERTENCE sustentou a aplicabilidade do art. 40, § 13, da CR aos detentores de mandato eletivo:¹⁴

Sr. Presidente, só a Emenda Constitucional 20 passou a determinar a incidência da contribuição sobre qualquer segurado obrigatório da Previdência Social, e, especialmente no § 13 – que introduziu no art. 40 da Constituição – submeteu todos os ocupantes de cargos temporários – o que a meu ver abrange o mandato – ao regime geral da Previdência.

Esse entendimento, de que titulares de mandato eletivo são ocupantes de cargos temporários, alinha-se ao que já era adotado pela Corte.¹⁵ Portanto, com base no art. 40, § 13, da CR, titulares de

¹⁴ STF. Plenário. RE 351.717/PR. Rel.: Min. CARLOS VELLOSO. *DJ*, 21 nov. 2003.

¹⁵ STF. Plenário. ADI 148. Rel.: Min. ILMAR GALVÃO. *DJ*, 19 dez. 1997; ADI 512. Rel.: Min. MARCO AURÉLIO. *DJ*, 18 jun. 2001.

mandato eletivo, por ocuparem cargo temporário, submetem-se necessariamente ao Regime Geral de Previdência Social.

A filiação ao RGPS é obrigatória, conforme o art. 201, *caput*, da Constituição:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: [...].

A EC 20/1998 alterou também o art. 201, § 1º, da CR, vedando “adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e quando se tratar de segurados portadores de deficiência”. Fora essa ressalva, é inconstitucional previsão de critérios distintos para concessão de aposentadoria a beneficiários do RGPS.

A Lei 9.506/1997, contra esse subsistema de normas constitucionais, prevê concessão de aposentadoria a parlamentares mediante adimplemento dos seguintes requisitos (sem destaque no original):

Art. 2º O Senador, Deputado Federal ou suplente que assim o requerer, no prazo de trinta dias do início do exercício do mandato, participará do Plano de Seguridade Social dos Congressistas, fazendo jus à aposentadoria:

I – com proventos correspondentes à totalidade do valor obtido na forma do § 1º:

- a) por invalidez permanente, quando esta ocorrer durante o exercício do mandato e decorrer de acidente, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei;
- b) aos trinta e cinco anos de exercício de mandato e **sessenta anos de idade;**

II – com proventos proporcionais, observado o disposto no § 2º, ao valor obtido na forma do § 1º:

- a) por invalidez permanente, nos casos não previstos na alínea *a* do inciso anterior, não podendo os proventos ser inferiores a vinte e seis por cento da remuneração fixada para os membros do Congresso Nacional;
- b) aos trinta e cinco anos de contribuição e **sessenta anos de idade**.

No RGPS, os requisitos para aposentadoria são outros, conforme o art. 201, § 7º, da CR, na redação da EC 20/1998:

Art. 201. [...]

§ 7º É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições: (Redação dada pela Emenda Constitucional 20, de 1998)

I – trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher; (Incluído dada pela Emenda Constitucional 20, de 1998)

II – sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, reduzido em cinco anos o limite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal. (Incluído dada pela Emenda Constitucional 20, de 1998)

Por conseguinte, são inconstitucionais tanto a definição de critérios especiais para concessão de aposentadoria a beneficiários do RGPS, por ofensa ao art. 201, § 1º, da Constituição, quanto adoção de regime próprio de Previdência Social para titulares de mandato eletivo, por se submeterem obrigatoriamente ao RGPS, nos termos do art. 40, § 13, da CR.

A lei impugnada, ao instituir sistema de previdência própria para parlamentares, com critérios de concessão de aposentadoria diversos dos demais beneficiários do Regime Geral, contraria o princípio da isonomia previsto no art. 5º, além dos arts. 40, § 13, e 201, *caput*, todos da CR.

Nas ações cíveis originárias 1.062/DF e 702/CE, essa Corte Suprema não discutiu propriamente o objeto desta ação, referente à inconstitucionalidade da instituição de RPPS para parlamentares. Apenas enfrentou a discussão afeta à possibilidade de o Ministério da Previdência Social (MPS) negar expedição de Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) a estados da federação, fundado na inconstitucionalidade de Regime Próprio de Previdência Social para titulares de mandato. O primeiro acórdão concluiu pela impossibilidade de utilizar procedimento administrativo do MPS como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade, sob pena de usurpação da competência do STF.¹⁶

Na ACO 702/CE, que envolve o Regime Próprio de Previdência Social instituído pela Lei Complementar 13/1999, do Estado do Ceará, o relator, sob fundamentos similares aos da ACO 1.062/DF, deferiu antecipação de efeitos da tutela jurisdicional para determinar que a União “se abstenha de incluir o Estado do Ceará no Cadastro Negativo de expedição do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, tendo por motivo a existência de regime próprio de previdência dos Deputados Estaduais do Ceará e, pelo mesmo motivo, de negar a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária e de aplicar as sanções previstas no art. 7º da Lei nº 9.717, de 1998”.¹⁷

Portanto, a fim de impedir indevida manutenção de Regime Próprio de Previdência Social para parlamentares, devem-se declarar incompatíveis com a Constituição da República e com as alterações advindas com as emendas constitucionais apontadas, as normas indicadas da Lei 9.506/1997.

¹⁶ STF. Plenário. Agravo regimental na ACO 1.062. Rel.: Min. RICARDO LEWANDOWSKI. *DJe* 25 ago. 2014.

¹⁷ STF. ACO 702. Rel.: Min. JOAQUIM BARBOSA. *DJ*, 3 fev. 2004.

3.2 APLICAÇÃO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL A AGENTES POLÍTICOS

No julgamento da ADI 2.024/DF, que questionava a constitucionalidade desse preceito, na redação da EC 20/1998, a Suprema Corte considerou legítimas a restrição do universo de beneficiários do regime próprio de previdência e a inserção dos ocupantes de cargos temporários no RGPS. Eis a ementa do julgado:

Previdência social (CF, art. 40, § 13, cf. EC 20/1998): submissão dos ocupantes exclusivamente de cargos em comissão, assim como os de outro cargo temporário ou de emprego público ao regime geral da previdência social: arguição de inconstitucionalidade do preceito por tendente a abolir a ‘forma federativa do Estado’ (CF, art. 60, § 4º, I): improcedência. A ‘forma federativa de Estado’ – elevado a princípio intangível por todas as Constituições da República – não pode ser conceituada a partir de um modelo ideal e apriorístico de Federação, mas, sim, daquele que o constituinte originário concretamente adotou e, como o adotou, erigiu em limite material imposto às futuras emendas à Constituição; de resto as limitações materiais ao poder constituinte de reforma, que o art. 60, § 4º, da Lei Fundamental enumera, não significam a intangibilidade literal da respectiva disciplina na Constituição originária, mas apenas a proteção do núcleo essencial dos princípios e institutos cuja preservação nelas se protege. À vista do modelo ainda acentuadamente centralizado do federalismo adotado pela versão originária da Constituição de 1988, o preceito questionado da EC 20/1998 nem tende a aboli-lo, nem sequer a afetá-lo. Já assentou o Tribunal (MS 23.047-MC, PERTENCE), que no novo art. 40 e seus parágrafos da Constituição (cf. EC 20/1998), nela, pouco inovou “sob a perspectiva da Federação, a explicitação de que aos servidores efetivos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ‘é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial’, assim como as normas relativas às respectivas aposentadorias e pensões, objeto dos seus numerosos parágrafos: afinal, toda a disciplina constitucional originária do regime dos servidores públicos – inclusive a do seu regime

previdenciário – já abrangia os três níveis da organização federativa, impondo-se à observância de todas as unidades federadas, ainda quando – com base no art. 149, parágrafo único – que a proposta não altera – organizem sistema previdenciário próprio para os seus servidores”: análise da evolução do tema, do texto constitucional de 1988, passando pela EC 3/1993, até a recente reforma previdenciária. A matéria da disposição discutida é previdenciária e, por sua natureza, comporta norma geral de âmbito nacional de validade, que à União se facultava editar, sem prejuízo da legislação estadual suplementar ou plena, na falta de lei federal (CF 88, arts. 24, XII, e 40, § 2º): se já o podia ter feito a lei federal, com base nos preceitos recordados do texto constitucional originário, obviamente não afeta ou, menos ainda, tende a abolir a autonomia dos Estados-membros que assim agora tenha prescrito diretamente a norma constitucional sobrevinda. É da jurisprudência do Supremo Tribunal que o princípio da imunidade tributária recíproca (CF, art. 150, VI, *a*) – ainda que se discuta a sua aplicabilidade a outros tributos, que não os impostos – não pode ser invocado na hipótese de contribuições previdenciárias. A autoaplicabilidade do novo art. 40, § 13 é questão estranha à constitucionalidade do preceito e, portanto, ao âmbito próprio da ação direta.¹⁸

Essa Suprema Corte, no julgamento da ADI 3.853/MS, chegou ao consenso de que não poderia ex-governador, ocupante de cargo temporário, perceber vantagens próprias do desempenho de cargo público. O julgado recebeu esta ementa:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL N. 35, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2006, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. ACRÉSCIMO DO ART. 29-A, *CAPUT* e §§ 1º, 2º E 3º, DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS GERAIS E TRANSITÓRIAS DA CONSTITUIÇÃO SUL-MATO-GROSSENSE. INSTITUIÇÃO DE SUBSÍDIO MENSAL E VITALÍCIO AOS EX-GOVERNADORES DAQUELE ESTADO, DE NATUREZA IDÊNTICA AO PERCEBIDO PELO ATUAL CHEFE DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. GA-

¹⁸ STF. Plenário. ADI 2.024/DF. Rel.: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE. 3/5/2007, un. *DJ*, 22 jun. 2007.

RANTIA DE PENSÃO AO CÔNJUGE SUPÉRSTITE,
NA METADE DO VALOR PERCEBIDO EM VIDA
PELO TITULAR.

1. Segundo a nova redação acrescentada ao Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias da Constituição de Mato Grosso do Sul, introduzida pela Emenda Constitucional n. 35/2006, os ex-Governadores sul mato-grossenses que exerceram mandato integral, em “caráter permanente”, receberiam subsídio mensal e vitalício, igual ao percebido pelo Governador do Estado. Previsão de que esse benefício seria transferido ao cônjuge supérstite, reduzido à metade do valor devido ao titular.

2. No vigente ordenamento republicano e democrático brasileiro, os cargos políticos de chefia do Poder Executivo não são exercidos nem ocupados “em caráter permanente”, por serem os mandatos temporários e seus ocupantes, transitórios.

3. Conquanto a norma faça menção ao termo “benefício”, não se tem configurado esse instituto de direito administrativo e previdenciário, que requer atual e presente desempenho de cargo público.

4. Afronta o equilíbrio federativo e os princípios da igualdade, da impessoalidade, da moralidade pública e da responsabilidade dos gastos públicos (arts. 1º, 5º, *caput*, 25, § 1º, 37, *caput* e inc. XIII, 169, § 1º, inc. I e II, e 195, § 5º, da Constituição da República).

5. Precedentes.

6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 29-A e seus parágrafos do Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul.¹⁹

Findo o mandato, agente político retorna à situação jurídica anterior. Se era servidor público, suas contribuições ao RGPS deverão ser computadas para futura compensação entre regimes, em caso de aposentadoria. Se já era vinculado ao regime geral, suas contribuições ao sistema serão computadas para todos os fins.

¹⁹ STF. Plenário. ADI 3.853/MS. Rel.: Min. CÁRMEN LÚCIA. 12/9/2007, maioria. *DJe* 131, 26 out. 2007, p. 29. Sem destaque no original.

A lei impugnada, ao criar e regulamentar o regime próprio em benefício de ex-congressistas, à custa do erário, ofende, entre outros dispositivos constitucionais, o art. 40, § 13, da Constituição, na redação da EC 20/1998, o qual tornou ocupantes de cargo temporário, inclusive agentes políticos, contribuintes obrigatórios do RGPS. Benefícios que hajam completado os requisitos de fruição antes da EC 20/1998 merecem ser mantidos, diante da garantia constitucional da proteção ao ato jurídico perfeito e ao direito adquirido, mas os demais, que tenham implementado requisitos sob a égide da emenda constitucional, devem ser cassados, pois já eram com ela incompatíveis.

3.3 FILIAÇÃO OBRIGATÓRIA AO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Com as reformas constitucionais, o RGPS passou a abranger ocupantes exclusivos de cargo em comissão e de outro cargo temporário ou emprego público, conforme explicitado no capítulo anterior. Em observância aos princípios da solidariedade, da universalidade e da diversidade da base de custeio, o art. 201, *caput*, da Carta da República dispõe que a filiação ao RGPS é obrigatória, ou seja, não constitui faculdade do beneficiário ou do sistema.

Ofendem o art. 201, § 1º, da Constituição tanto a criação de critérios distintos para concessão de aposentadoria a beneficiários do RGPS, quanto a implantação de regime próprio de Previdência Social a titulares de mandatos eletivos, por se submeterem obrigatoriamente ao RGPS, nos termos do art. 40, § 13, da CR.

Não é imprescindível que a impugnação se faça especificamente a cada dispositivo, pois o objetivo desta arguição é obter declaração de invalidade de todo o sistema previdenciário privilegiado em questão, com os benefícios correspondentes. A inconstitucional-

lidade do cerne normativo do sistema jurídico atacado gera inconstitucionalidade de todo o sistema, pela relação de dependência inafastável de seus preceitos.

3.4 OFENSA AOS PRINCÍPIOS REPUBLICANO, DA IGUALDADE, DA MORALIDADE, DA RAZOABILIDADE E DA IMPESSOALIDADE

Segundo KANT, o princípio republicano objetiva a liberdade de todos os cidadãos, os quais devem estar sujeitos a legislação comum elaborada para garantir-lhes tratamento isonômico.²⁰ O regime republicano tem, como uma de suas premissas, igualdade, tanto quanto possível, de oportunidades conferidas a todos os cidadãos desde o nascimento, a fim de materializar os objetivos fundamentais da República, de construção de sociedade livre, justa e solidária; do desenvolvimento nacional; da erradicação da pobreza, da marginalização e da redução das desigualdades sociais (art. 3º, I a III, da Constituição do Brasil).

Além de igualdade de oportunidades, o princípio republicano busca assegurar tratamento igualitário a todos os cidadãos e repudia privilégio ou regalia que beneficie, sem fundamento jurídico suficiente, determinado grupo ou classe em detrimento dos demais. É refratário à instituição de privilégios, pois se baseia no reconhecimento da igual dignidade de todos os cidadãos, donde a temporariedade do exercício do poder, precisamente para impedir perpetuação de privilégios.

Diferenciações e vantagens devem passar por juízo de razoabilidade, ou seja, somente podem ser validamente concedidas se justificadas por motivo suficiente. Nas palavras de ROBERT ALEXY:

²⁰ KANT, Immanuel. *A paz perpétua e outros opúsculos*. Lisboa: Edições 70. 1988, p. 128.

De tudo isso se infere a necessidade de haver uma razão *suficiente* que justifique uma diferenciação, e também que a qualificação dessa razão como suficiente é um *problema de valoração*. Neste ponto, interessa apenas a primeira questão. A necessidade de se fornecer uma razão suficiente que justifique a admissibilidade de uma diferenciação significa que, se uma tal razão não existe, é obrigatório um tratamento igual. Essa ideia pode ser expressa por meio do seguinte enunciado, que é um refinamento da concepção fraca do enunciado geral de igualdade, a que se deu preferência: (7) Se não houver uma razão suficiente para a permissibilidade de um tratamento desigual, então o tratamento igual é obrigatório.²¹

Cabe ao regime republicano promover, por meio do direito positivo, “igualação dos iguais e o tratamento diversificado apenas daqueles que se diversifiquem segundo critérios de justiça racionalmente postos e suficientemente motivados”.²²

Nas palavras do Min. CELSO DE MELLO, “todos os atos do Poder Público estão necessariamente sujeitos, para efeito de sua validade material, à indeclinável observância de padrões mínimos de razoabilidade”, a qual, por esse motivo, “qualifica-se como parâmetro de aferição da constitucionalidade material dos atos estatais”.²³

Concessão de benefícios previdenciários com critérios especiais distingue indevidamente determinados agentes políticos dos demais cidadãos e cria espécie de casta, sem que haja motivação racional – muito menos ética – para isso. Um cidadão comum, além de contribuir por 35 anos, se homem, ou 30 anos, se mulher, deve completar 60 anos de idade, se homem, e 55 anos, se mulher, para aposentar-se pelo RGPS, cujo teto atualmente é de R\$ 5.531,31.²⁴

²¹ ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 408. Destaque no original.

²² ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *O princípio constitucional da igualdade*. Belo Horizonte: Lê, 1990, p. 39.

²³ STF. Plenário. Medida cautelar na ADI 2.667/DF. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. 19/6/2002, un. DJ, 12 mar. 2004, p. 36.

²⁴ *Índice de reajuste para segurados que recebem acima do mínimo é de 6,58% em 2017*. Disponível em < <http://bit.ly/2wqOwLn> > ou < <http://www.previdenci->

Em contraste, segundo a lei atacada, parlamentares, ex-parlamentares e dependentes beneficiários do Plano de Seguridade Social dos Congressistas (PSSC) podem perceber benefícios até o valor do subsídio pago a deputados federais e senadores (art. 8º), que hoje é de R\$ 33.763,00,²⁵ e, no caso de pensão, seu importe será de, no mínimo, 13% do subsídio (art. 3º, § 1º); também podem auferir benefício após oito anos de exercício de mandato, em alguns casos (art. 1º, § 6º, II).

Os princípios republicano e da igualdade exigem que, ao final do exercício de cargo eletivo, seus ex-ocupantes sejam tratados como os demais cidadãos, sem que haja razão para benefícios decorrentes de situação pretérita, muito menos de forma vitalícia. Mesmo durante a ocupação de cargos é desejável que os mandatários do povo sejam tanto quanto possível tratados com direitos e deveres idênticos aos de seus compatriotas.

Não há critério razoável e proporcional capaz de legitimar tratamento privilegiado em favor de ex-membros do Congresso Nacional, os quais somente exerceram múnus público temporário – conquanto da mais alta relevância e nobreza, quando dignamente exercido –, plenamente conscientes disso.

Moralidade é princípio ínsito ao regime republicano. Ética republicana não se exige somente do administrador público na gestão da coisa pública (*a res publica*). Seu alcance é mais abrangente, porquanto deve funcionar como princípio norteador das instituições públicas e das funções estatais, entre elas a legislativa.²⁶ É ressabido que um ato se pode caracterizar como formalmente legal, mas estar

a.gov.br/2017/01/beneficios-indice-de-reajuste-para-segurados-que-recebem-acima-do-minimo-e-de-658-em-2017/ >; acesso em 8 ago. 2017.

²⁵ Em virtude do Decreto Legislativo 276, de 18 de dezembro de 2014, do Congresso Nacional.

²⁶ FONSECA, Dirce Mendes. O campo da ética, seu lugar na política. *Revista de informação legislativa*, Brasília, v. 43, n. 169, p. 255-262, jan./mar. 2006.

“materialmente comprometido com a moralidade administrativa”.²⁷ É, portanto, inadmissível elaboração de leis imorais, cujo único propósito seja privilegiar alguns poucos indivíduos, locupletando-os injustificadamente à custa das pessoas que sustentam financeiramente o estado com seu trabalho.

Ainda que o princípio da moralidade não sirva para, isoladamente, caracterizar inconstitucionalidade de norma,²⁸ poderá ter esse efeito, quando o maltrato à moralidade estiver acompanhado de outras ofensas a normas constitucionais com maior grau de densidade, de concreção, como no caso.

Não se pode ignorar que favores dessa natureza frequentemente têm destinatários certos e determináveis, o que significa violação ao princípio da impessoalidade.

O art. 1º, § 3º, da Lei 9.506/1997 ressalva que, aos parlamentares detentores de mandato na data de sua promulgação, seria possível continuar ingressar no Plano de Seguridade Social dos Congressistas, independentemente de idade e de exame de saúde.

Em 9 de abril de 2015, ao julgar medida cautelar na ADI 4.552/DF,²⁹ o Supremo Tribunal Federal suspendeu o art. 305 da Constituição do Estado do Pará, que previa subsídio mensal e vitalício a ex-governadores, por configurar tratamento privilegiado sem fundamento legítimo, com o que ofendia o princípio da isonomia.

O ato normativo impugnado ofende os princípios republicano, da igualdade, da moralidade, da razoabilidade e da impessoalidade, além das regras constitucionais relativas à Previdência Social.

²⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 678.

²⁸ Consoante defendeu o Min. GILMAR MENDES no julgamento da ADI 3.853/MS (*vide* referência na nota 19).

²⁹ STF. Plenário. MC/ADI 4.552/PA. Rel.: Min. CARMEN LÚCIA. 9/4/2015, maioria. *DJe* 109, 9 jun. 2015.

4 PEDIDO CAUTELAR

Os requisitos para concessão de medida cautelar estão presentes.

Sinal de bom direito (*fumus boni juris*) está suficientemente caracterizado pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial e sobretudo pela existência de precedentes do Plenário do STF, sendo o da ADI 3.853/MS o mais emblemático. Nela, o tribunal julgou inconstitucional benesses análogas concedidas a ex-governadores do Mato Grosso do Sul. Em 2015, houve ainda julgamento de medida cautelar na ADI 4.552/PA, no mesmo sentido que aqui se defende.

Em relação ao “subsídio” concedido a ex-governadores do Estado do Amapá, o Supremo Tribunal Federal deferiu medida cautelar e suspendeu a norma correspondente.³⁰ O tema reclama da Suprema Corte tratamento uniforme, não sendo razoável que algumas unidades federadas tenham o favor suspenso e outras, não.

Perigo na demora processual (*periculum in mora*) decorre do fato de que, enquanto não suspensa a eficácia das normas atacadas, ex-parlamentares continuarão a receber benefícios indevidos e a causar lesão aos cofres da União, ainda mais por se tratar de verbas que a jurisprudência geralmente considera de natureza alimentar – por isso, em princípio, com caráter de irrepetibilidade. Ademais, a manutenção do plano de benefícios especial dos parlamentares ofende persistentemente a noção de republicanismo e isonomia que a sociedade deve nutrir, com o que degrada o ambiente institucional e a credibilidade do sistema representativo.

A despeito da antiguidade da norma, que decisões do Supremo Tribunal Federal por vezes levam em conta para indeferir medida cautelar em ações de controle concentrado de constitucionalidade,

³⁰ STF. Plenário. MC/ADI 1.461/AP. Rel.: Min. MAURÍCIO CORRÊA. 26/6/1996, un. DJ, 22 ago. 1997.

deve-se considerar que ela vem produzindo efeitos continuamente, a sempre renovar a agressão à Constituição. Ademais, somente nos últimos anos o conjunto da jurisprudência criou os alicerces para demonstrar de forma mais evidente a inconstitucionalidade dos dispositivos atacados.

É necessário, portanto, que a disciplina inconstitucional imposta pelas normas impugnadas seja o mais rapidamente possível suspensa em sua eficácia e, ao final, invalidada por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal.

Por conseguinte, além de sinal de bom direito, há premência em que essa Corte conceda medida cautelar para esse efeito.

5 PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Requer, de início, que esse Supremo Tribunal conceda, com a brevidade possível, em decisão monocrática e sem intimação dos interessados, medida cautelar para suspensão da eficácia das normas impugnadas, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, a ser oportunamente submetida a referendo do Plenário.

Requer que se colham informações da Presidência da República e do Congresso Nacional e que se ouça a Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição da República. Superadas essas fases, requer prazo para manifestação da Procuradoria-Geral da República (art. 5º, § 2º, da Lei 9.882/1999).

Alternativamente, caso se entenda não ser cabível a ADPF, requer recebimento e processamento da ação como ADI, por aplicação do princípio da fungibilidade.

Ao final, requer que seja julgado procedente o pedido, para se declarar incompatibilidade com a Constituição da República e com a Emenda Constitucional 20, de 15 de dezembro de 1998, a

Emenda Constitucional 41, de 19 de dezembro de 2003, e a Emenda Constitucional 47, de 5 de julho de 2005, do **artigo 1º, caput** e **§§ 3º, 4º e 6º**, e os arts. 2º a 12, I a III, da **Lei 9.506, de 30 de outubro de 1997**.

Brasília (DF), 17 de agosto de 2017.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros
Procurador-Geral da República

RJMB/WCS-PI.PGR/WS/206/2017