



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
Procuradoria-Geral da República

Nº 1.755/2016-AsJConst/SAJ/PGR

**Ação direta de inconstitucionalidade 5.302/RS**

Relator: Ministro **Dias Toffoli**  
Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB)  
Interessados: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul

CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 14.643/2014, DO RIO GRANDE DO SUL. ALEGADA OFENSA INDIRETA À CONSTITUIÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. PLANO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DE PARLAMENTARES ESTADUAIS. CONTRIBUÍNTES OBRIGATÓRIOS DO RGPS (ARTS. 40, § 13, E 201, *CAPUT* E § 1º, DA CR). OFENSA AOS PRINCÍPIOS REPUBLICANO, DA MORALIDADE, DA IGUALDADE, DA IMPESSOALIDADE E DA RAZOABILIDADE.

1. Não procede a preliminar de ofensa oblíqua à Constituição, se a análise da inconstitucionalidade apontada na inicial requer exame direto de compatibilidade entre a norma impugnada e a ordem constitucional.
2. Não tem o legislador estadual competência legislativa para criar benefício previdenciário em contrariedade aos parâmetros constitucionais.
3. O art. 40, § 13, da Constituição, na redação da Emenda Constitucional 20/1998, determina que todos os ocupantes de cargos temporários são contribuintes obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), inclusive os agentes políticos.
4. Ofendem o art. 201, *caput* e § 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 para titulares de mandatos eletivos. Benefícios da espécie afrontam os princípios republicano, da igualdade, da

moralidade, da razoabilidade e da impessoalidade, ao permitir tratamento privilegiado em favor de ex-deputados somente pelo exercício de múnus público temporário.

6. Parecer pelo conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade e, no mérito, pela procedência do pedido.

## I RELATÓRIO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), em face da Lei Complementar 14.643, de 19 de dezembro de 2014, do Estado do Rio Grande do Sul, que instituiu o Sistema de Previdência Parlamentar dos Deputados e ex-Deputados estaduais do Rio Grande do Sul.

Sustenta inconstitucionalidade da norma por contrariedade ao art. 40, § 13, combinado com o art. 201 da Constituição da República, dada a obrigatoriedade do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) para ocupantes de cargos temporários, inclusive agentes políticos. Afirmar ofensa aos princípios republicano (art. 1º), da impessoalidade e da moralidade (art. 37, *caput*), por ter a lei instituído privilégio e tratamento desigual, com previsão de requisitos e critérios diferenciados para aposentadoria de parlamentares. Postula declaração de inconstitucionalidade dos arts. 1º a 3º da Lei Complementar 14.643/2014 e, por arrastamento, dos demais dispositivos da norma, por conterem os mesmos vícios, ao estatuírem regras de contagem de tempo de contribuição, tempo de exercício de mandato e outras para concessão dos benefícios.

Foi adotado o rito do art. 12 da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999 (peça 13 do processo eletrônico).

Em informações, a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul aduz, preliminarmente, que possível ofensa à Constituição se daria de forma indireta, pois a previdência parlamentar tem previsão no art. 6º da Lei (federal) 9.506, de 30 de outubro de 1997. No mérito, defende constitucionalidade da criação de regime próprio em favor de parlamentares (peça 17).

A Advocacia-Geral da União manifesta-se pela procedência do pedido (peça 48).

É o relatório.

## **II. PRELIMINAR: ALEGADA OFENSA INDIRETA À CONSTITUIÇÃO**

Não procede a preliminar suscitada pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, de não conhecimento por alegada ofensa reflexa à Constituição, sob o argumento de exigir a controvérsia prévio confronto com dispositivos da Lei (federal) 9.506, de 30 de outubro de 1997.

Como se verá, a análise da inconstitucionalidade apontada na petição inicial requer exame direto de compatibilidade entre a norma impugnada e a Constituição, não perante a legislação federal. Em consequência, a temática debatida nos autos não caracteriza ofensa indireta à Constituição.

### III. MÉRITO

A Constituição da República de 1988 adotou normas centrais de observância obrigatória pelos entes periféricos. A autonomia dos Estados, garantida no art. 25, *caput* e § 1º, não é absoluta, pois os entes federados devem observar balizas constitucionais conferidas pelo modelo de federalismo adotado na Constituição, que se orienta, entre outros, pelo princípio da simetria.

A atual repartição de competências legislativas entre os entes federativos norteia-se pelo princípio da predominância do interesse. Cabe à União, no que concerne à previdência social, editar normas gerais que busquem padronização nacional; aos Estados compete legislar de forma supletiva ou complementar, desde que observadas as regras constitucionais e federais pertinentes.

Não há regra constitucional ou federal que preveja regime previdenciário distinto em benefício de deputados federais e senadores. Logo, não é admissível criação de sistema normativo dessa natureza pelos entes periféricos da estrutura federativa em favor de seus parlamentares, sob pena de contrariedade ao art. 24, XII, da Constituição do Brasil.

Os entes federativos devem observar as balizas constitucionais conferidas pelo modelo de federalismo adotado na Constituição, que se orienta pelo princípio da simetria. Por isso, não se admite, a partir da Constituição de 1988, poder dos Estados

de criar benefícios sem correspondência em parâmetro constitucional.

Além do mais, o art. 40, § 13, da CR, com a redação da Emenda Constitucional 20, de 15 de dezembro de 1998, determina que todos os ocupantes de cargos temporários são contribuintes obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

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

O Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, em voto no recurso extraordinário 351.717/PR,<sup>1</sup> com razão sustentou a aplicabilidade do art. 40, § 13, da Constituição a detentores de mandato eletivo:

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.

Em observância aos princípios da solidariedade, da universalidade e da diversidade da base de custeio, o art. 201, *caput*, da Constituição dispõe que a filiação ao RGPS é obrigatória, ou seja, não constitui faculdade do beneficiário nem do sistema.

---

1 STF, Plenário. Recurso extraordinário 351.717/PR. Relator: Ministro CARLOS VELLOSO. 8/10/2003, unânime. *Diário da Justiça*, 21 nov. 2003, p. 10.

O art. 201, § 1º, da CR, na redação da Emenda Constitucional 20/1998 veda

[...] 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.

Por conseguinte, fora essa ressalva, é inconstitucional previsão de critérios especiais para concessão de aposentadoria a beneficiários do RGPS.

Nessa linha de raciocínio, ofendem o art. 201, *caput* e § 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 em favor de titulares de mandatos eletivos, pois eles se submetem obrigatoriamente ao RGPS, nos termos do art. 40, § 13, da CR.

Em síntese, a lei impugnada, ao criar sistema de previdência parlamentar e instituir regime de previdência próprio em prol de deputados e ex-deputados estaduais, com requisitos e critérios de concessão de aposentadoria diversos dos demais beneficiários do RGPS, contraria os arts. 40, § 13, e 201, *caput* e § 1º, da Constituição, incluídos pela EC 20/1998.

Por fim, é inadmissível a elaboração de leis imorais e anti-isonômicas, cujo único propósito seja privilegiar poucos

indivíduos, locupletando-os à custa do Estado, com regras especiais, sem razão consistente.

O princípio republicano e o 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. Mesmo durante a ocupação do cargo, aliás, é desejável que os mandatários do povo sejam tanto quanto possível tratados com direitos e deveres idênticos aos de seus compatriotas.

Por conseguinte, a ação direta de inconstitucionalidade merece conhecimento e julgamento de procedência, a fim de obviar as múltiplas afrontas ao regime constitucional em vigor.

#### IV CONCLUSÃO

Ante o exposto, o parecer é pelo conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade e, no mérito, pela procedência do pedido.

Brasília (DF), 18 de janeiro de 2016.

**Rodrigo Janot Monteiro de Barros**

Procurador-Geral da República