



## ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

### AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N° 5302

Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB

Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul

Relator: Ministro Dias Toffoli

*Previdenciário. Lei Complementar nº 14.643, de 19 de dezembro de 2014, do Estado do Rio Grande do Sul, que “dispõe sobre a adoção, no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, dos princípios, dos requisitos, dos limites e das garantias da Lei Federal nº 9.506, de 30 de outubro de 1997”. Instituição de sistema de previdência parlamentar. Inconstitucionalidade. Violação ao artigo 40, caput e § 13, da Constituição Federal. Apenas aos servidores públicos titulares de cargos efetivos é assegurado regime próprio de previdência. Os agentes que mantêm, exclusivamente, vínculo temporário ou não permanente com o Poder Público – categoria na qual se enquadram os detentores de mandatos eletivos – estão obrigatoriamente contemplados pelo Regime Geral de Previdência Social. Impossibilidade de os entes federativos criarem um modelo de previdência diverso dos previstos pela Constituição da República. Precedentes. Manifestação pela procedência do pedido.*

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, tendo em vista o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868/99, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação direta de constitucionalidade.

## I – DA AÇÃO DIRETA

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida liminar, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB, tendo por objeto a Lei Complementar nº 14.643, de 19 de dezembro de 2014, do Estado do Rio Grande do Sul, que “*dispõe sobre a adoção, no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, dos princípios, dos requisitos, dos limites e das garantias da Lei Federal nº 9.506, de 30 de outubro de 1997*”. O teor do ato normativo impugnado encontra-se transscrito a seguir:

### Lei Complementar nº 14.643, de 19 de dezembro de 2014:

“Art. 1.º Fica adotado, no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, os princípios, os requisitos, os limites e as garantias da Lei Federal nº 9.506, de 30 de outubro de 1997.

Parágrafo único. O Plano de Seguridade Social dos Parlamentares do Estado do Rio Grande do Sul, ora instituído por esta Lei Complementar, observa em sua regulamentação o disposto no ‘caput’ deste artigo.

Art. 2.º O(a) Deputado(a) Estadual ou suplente que assim o requerer, no prazo de 30 (trinta) dias do início do exercício do mandato, participará do Plano de Seguridade Social dos Parlamentares, fazendo jus à aposentadoria:

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

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 35 (trinta e cinco) anos de exercício de mandato e 60 (sessenta) anos de idade;

II - com proventos proporcionais, observado o disposto no § 2.º deste artigo, ao valor obtido na forma do § 1.º:

a) por invalidez permanente, nos casos não previstos na alínea ‘a’ do inciso I deste artigo, não podendo os proventos ser inferiores a 26% (vinte e seis por cento) do subsídio fixado para os membros da Assembleia Legislativa;

b) aos 35 (trinta e cinco) anos de contribuição e 60 (sessenta) anos de idade.

*§ 1.º O valor dos proventos das aposentadorias previstas nos incisos I e II do ‘caput’ deste artigo será calculado tomando por base percentual do subsídio fixada para os membros da Assembleia Legislativa, idêntico ao adotado para cálculo dos benefícios dos servidores públicos civis estaduais de mesma remuneração.*

*§ 2.º O valor da aposentadoria prevista no inciso II do ‘caput’ corresponderá a 1/35 (um trinta e cinco avos), por ano de exercício de mandato, do valor obtido na forma do § 1.º.*

*Art. 3.º 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.*

*§ 1.º O valor mínimo da pensão corresponderá a 13% (treze por cento) do subsídio fixado para os membros da Assembleia Legislativa.*

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

*Art. 4.º Para os fins do disposto nesta Lei Complementar, 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; e*

*II - tempo de exercício de mandato, o tempo de contribuição ao Plano de Seguridade Social dos Parlamentares.*

*§ 1.º 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 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias.*

*§ 2.º Para a concessão dos benefícios do Plano de Seguridade Social dos Parlamentares serão desconsiderados os períodos de tempo excedentes a 35 (trinta e cinco) anos, bem como os concomitantes ou já considerados para a concessão de outro benefício, em qualquer regime de previdência social.*

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

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

*§ 2.º O valor do recolhimento a que se refere o § 1.º deste artigo corresponderá à soma das contribuições previstas nos incisos I e II do*

*art. 12 desta Lei Complementar e tomará por base o subsídio dos membros da Assembleia Legislativa vigente à época do recolhimento.  
§ 3.º O registro do tempo de serviço de mandato eletivo estadual dependerá da opção formal do parlamentar e da quitação de sua contribuição.*

*Art. 6.º A Assembleia Legislativa poderá celebrar convênios com outras entidades 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 Complementar, mediante repasse, para habilitação à aposentadoria, dos recursos correspondentes.*

*Art. 7.º 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 Complementar e o regime de previdência social a que estiver vinculado.*

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

*Art. 8.º Em nenhuma hipótese o valor mensal dos benefícios a que se refere esta Lei Complementar poderá exceder ao do subsídio dos membros da Assembleia Legislativa.*

*Art. 9.º Os benefícios previstos nesta Lei Complementar serão atualizados no índice e na data do reajuste do subsídio dos membros da Assembleia Legislativa.*

*Art. 10. Não é devido o pagamento dos proventos da aposentadoria a que se refere esta Lei Complementar 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 acumulação da aposentadoria pelo Plano previsto nesta Lei Complementar com a do regime de previdência social do servidor público, civil ou militar.*

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

*I - dos segurados, incidentes sobre o subsídio fixado para os membros da Assembleia Legislativa e calculadas mediante aplicação de alíquota igual à exigida dos servidores públicos civis estaduais para o custeio de suas aposentadorias e pensões;*

*II - da Assembleia Legislativa, de valor idêntico àquela que o Estado dispensar aos seus servidores ativos, inativos e pensionistas, sendo*

*que eventual diferença entre o valor necessário ao pagamento das aposentadorias e pensões e o valor das contribuições previdenciárias correspondentes ao mês anterior será objeto de suas dotações orçamentárias próprias;*

*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 Federal n.º 8.213, de 24 de julho de 1991, e calculadas mediante a aplicação da mesma alíquota a que se refere o inciso I.*

*Art. 13. A Assembleia Legislativa regulamentará esta Lei Complementar em até 90 (noventa) dias da data de publicação.*

*Art. 14. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, observado o disposto no § 6.º do art. 195 da Constituição Federal no que tange às alíquotas de contribuição”.*

O requerente sustenta que a lei complementar sob inventiva, ao instituir regime próprio de previdência social para os parlamentares do Estado do Rio Grande do Sul, teria violado os artigos 1º; 37, *caput*; 40, § 13; e 201, *caput*, todos da Constituição da República<sup>1</sup>. Afirma, nesse contexto, que os artigos 40, § 13; e 201, *caput*, da Lei Maior impõem a aplicação do Regime

---

<sup>1</sup> “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:

I - a soberania;

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta 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, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 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, mediante 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. (...)

§ 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.”

“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: (...)”

Geral de Previdência Social aos ocupantes de cargos temporários, dentre os quais se incluiriam os titulares de mandatos eletivos.

Nessa linha, aduz que, a partir da Emenda Constitucional nº 20/1998, os ocupantes de cargos temporários (agentes políticos e servidores comissionados) foram vinculados ao Regime Geral de Previdência Social, motivo pelo qual a criação de regime previdenciário próprio para parlamentares violaria os artigos 40, § 13; e 201, *caput*, da Constituição Federal, e estabeleceria tratamento desigual e privilegiado aos parlamentares gaúchos, em ofensa ao princípio republicano.

Sustenta, ainda, que a lei impugnada vulneraria os princípios da impessoalidade e da moralidade contemplados no artigo 37, *caput*, da Carta da República, porquanto “*assenta regalia baseada em condição pessoal do beneficiado e afronta a ética e a razoabilidade, pois inexistente no caso em análise qualquer interesse público a ser albergado, o que denota o claro propósito da Assembleia Estadual legislar em benefício dos próprios interesses dos parlamentares*” (fl. 14 da petição inicial).

Com esteio em tais argumentos, o autor requer, liminarmente, a suspensão da eficácia da Lei Complementar nº 14.643, de 19 de dezembro de 2014, do Estado do Rio Grande do Sul e, ao final, “*a procedência do pedido de mérito para que seja declarada a constitucionalidade material da íntegra da Lei Complementar nº 14.643/2014, do Estado do Rio Grande do Sul*” (fl. 23 da petição inicial).

O processo foi despachado pelo Ministro Relator Dias Toffoli, que, nos termos do rito previsto pelo artigo 12 da Lei nº 9.868/99, solicitou

informações à requerida e determinou, na sequência, a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

Em atendimento à solicitação, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul defendeu a constitucionalidade da lei impugnada. Em preliminar, sustentou o não cabimento da presente ação direta de inconstitucionalidade, “*tendo em vista inexistir norma constitucional federal violada e, ao contrário, norma ordinária federal prevendo sua possibilidade de existência*” (fls. 3/4 das informações prestadas).

Quanto ao mérito, alegou que o conteúdo da lei complementar impugnada é compatível com a Carta Federal e que o impacto financeiro decorrente da implementação do regime próprio de previdência social aos parlamentares do Estado do Rio Grande do Sul seria mínimo. Destacou, nesse contexto, que o Congresso Nacional possuiria regime próprio de previdência, denominado Plano de Seguridade Social dos Congressistas – PSSC, disciplinado pelos artigos 2º e seguintes da Lei nº 9.506/97.

Ademais, afirmou a inconstitucionalidade da Lei federal nº 10.887/2004, sob o fundamento de que as normas ali contempladas deveriam ter sido veiculadas sob a forma de lei complementar, no que se refere ao disciplinamento do regime previdenciário dos detentores de mandato eletivo.

Com base em tais argumentos, sustentou a improcedência do pedido formulado na presente ação direta ou, alternativamente, o reconhecimento incidental da inconstitucionalidade da alínea “j” do inciso I do artigo 12 da Lei federal nº 8.212/91, bem como da alínea “j” do inciso I do artigo 11 da Lei federal nº 8.213/91, ambas com a redação conferida pela Lei nº 10.887/2004.

Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

## II – MÉRITO

Conforme relatado, o requerente sustenta que a Lei Complementar nº 14.643, de 19 de dezembro de 2014, do Estado do Rio Grande do Sul, ao instituir regime próprio de previdência social aos parlamentares de referido ente, teria violado os artigos 1º; 37, *caput*; 40, § 13; e 201, *caput*, todos da Constituição da República. Alega, a esse respeito, que a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, teria vedado a instituição de regime próprio de previdência para agentes públicos que não mantêm vínculo jurídico permanente com o ente público respectivo.

Com efeito, a redação atual do artigo 40, *caput* e § 13, da Carta da República deixa claro que o regime próprio de previdência é assegurado apenas aos servidores públicos titulares de cargos efetivos, ao passo que os agentes vinculados ao Poder Público em caráter temporário ou não permanente são contemplados pelo Regime Geral de Previdência Social. Observe, a propósito, o teor das mencionadas disposições constitucionais:

*“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, mediante 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.*

(...)

*§ 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.”* (grifou-se).

Sobre o tema, observe-se que essa Suprema Corte posicionou-se, em julgados recentes, no sentido da impossibilidade de os entes federativos criarem um modelo de previdência diverso dos previstos na Constituição Federal. Veja-se:

*“PREVIDENCIÁRIO E CONSTITUCIONAL. LEI 15.150/05, DO ESTADO DE GOIÁS. CRIAÇÃO DE REGIME DE PREVIDÊNCIA ALTERNATIVO EM BENEFÍCIO DE CATEGORIAS DE AGENTES PÚBLICOS NÃO REMUNERADOS PELOS COFRES PÚBLICOS. INADMISSIBILIDADE. CONTRASTE COM OS MODELOS DE PREVIDÊNCIA PREVISTOS NOS ARTS. 40 (RPPS) E 201 (RGPS) DA CF. 1. A Lei estadual 15.150/05 estabeleceu regime previdenciário específico para três classes de agentes colaboradores do Estado de Goiás, a saber: (a) os delegatários de serviço notarial e registral, que tiveram seus direitos assegurados pelo art. 51 da Lei federal 8.935, de 18 de novembro de 1994; (b) os serventuários do foro judicial, admitidos antes da vigência da Lei federal 8.935, de 18 de novembro de 1994; e (c) os antigos segurados facultativos com contribuição em dobro, filiados ao regime próprio de previdência estadual antes da publicação da Lei 12.964, de 19 de novembro de 1996. 2. No julgamento da ADI 3106, Rel. Min. Eros Grau, DJe de 29/9/10, o Plenário invalidou norma que autorizava Estado-membro a criar sistema previdenciário especial para amparar agentes públicos não efetivos, por entender que, além de atentatório ao conteúdo do art. 40, § 13, da Constituição Federal, tal medida estaria além da competência legislativa garantida ao ente federativo pelo art. 24, XII, do texto constitucional. 3. Presente situação análoga, é irrecusável a conclusão de que, ao criar, no Estado de Goiás, um modelo de previdência extravagante – destinado a beneficiar agentes não remunerados pelos cofres públicos, cujo formato não é compatível com os fundamentos constitucionais do RPPS (art. 40), do RGPS (art. 201) e nem mesmo da previdência complementar (art. 202) – o poder legislativo local desviou-se do desenho institucional que deveria observar e, além disso, incorreu em episódio de usurpação de competência, atuando para além do que lhe cabia nos termos do art. 24, XII, da CF, o que resulta na invalidade de todo o conteúdo da Lei 15.150/05. 4. Ação direta de constitucionalidade julgada procedente, com modulação de efeitos, para declarar a constitucionalidade integral da Lei 15.150/2005, do Estado de Goiás, ressalvados os direitos dos agentes que, até a data da publicação da ata deste julgamento, já houvessem reunido os requisitos necessários para obter os correspondentes benefícios de aposentadoria ou pensão.”*

(ADI nº 4639, Relator: Ministro Teori Zavascki, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 11/03/2015, Publicação em 08/04/2015; grifou-se);

*“PREVIDENCIÁRIO E CONSTITUCIONAL. LEI ESTADUAL QUE INCLUIU NO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SEGURADOS QUE NÃO SÃO SERVIDORES DE CARGOS EFETIVOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ART. 40 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NECESSÁRIA VINCULAÇÃO AO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. 1. O art. 40 da Constituição de 1988, na redação hoje vigente após as Emendas Constitucionais 20/98 e 41/03, enquadra como segurados dos Regimes Próprios de Previdência Social apenas os servidores titulares de cargo efetivo na União, Estado, Distrito Federal ou Municípios, ou em suas respectivas autarquias e fundações públicas, qualidade que não aproveita aos titulares de serventias extrajudiciais. 2. O art. 95 da Lei Complementar 412/2008, do Estado de Santa Catarina, é materialmente inconstitucional, por incluir como segurados obrigatórios de seu RPPS os cartorários extrajudiciais (notários, registradores, oficiais maiores e escreventes juramentados) admitidos antes da vigência da Lei federal 8.935/94 que, até 15/12/98 (data da promulgação da EC 20/98), não satisfaziam os pressupostos para obter benefícios previdenciários. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, com modulação de efeitos, para assegurar o direito adquirido dos segurados e dependentes que, até a data da publicação da ata do presente julgamento, já estivessem recebendo benefícios previdenciários juntos ao regime próprio paranaense ou já houvessem cumprido os requisitos necessários para obtê-los.”*

(ADI nº 4641, Relator: Ministro Teori Zavascki, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 11/03/2015, Publicação em 10/04/2015; grifou-se).

Como se nota, a expressão “*cargo temporário*”, contida no § 13 do artigo 40 da Lei Maior, não abrange, tão somente, os agentes contratados por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do artigo 37, inciso IX, da Constituição. Referida expressão refere-se aos diversos agentes que não detêm vínculo permanente com a Administração Pública, a exemplo dos parlamentares.

Mesmo antes da edição da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, esse Supremo Tribunal Federal, atento à circunstância de o mandato ser necessariamente limitado no tempo, já fixara entendimento no sentido de que os membros do Poder Legislativo ocupam cargos públicos temporários, consoante

se verifica do seguinte trecho extraído do voto condutor do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 148, *in verbis*:

*“Ora, afigura-se certo afirmar que os membros do Poder Legislativo, em geral, no desempenho de seu MANDATO – de 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 insito 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. (...)"*

(ADI nº 148, Relator: Ministro Ilmar Galvão, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 20/11/1997, Publicação em 19/12/1997; destaque constantes do original).

Esse entendimento foi confirmado em julgamentos posteriores à promulgação da Emenda Constitucional nº 20, de 1998. A propósito, confira-se a seguinte passagem do voto proferido pelo Ministro Sepúlveda Pertence no julgamento do Recurso Extraordinário nº 351.717:

*“**O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE** – Sr. Presidente, só a Emenda Constitucional 20 passou a determinar a incidência da contribuição sobre qualquer segurado obrigatório da Previdência Social, e, especificamente 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. (...)"*

(RE nº 351.717, Relator: Ministro Carlos Velloso, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 08/10/2003, Publicação em 21/11/2003; grifou-se).

Portanto, de acordo com a jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal, o § 13 do artigo 40 da Constituição de 1988, ao se referir a cargo temporário, alcançou todos aqueles que não possuem vínculo efetivo com a Administração Pública, inclusive os titulares de mandato eletivo federal, estadual e municipal.

Nessa linha, cumpre destacar que a Lei nº 9.717/98, ao dispor “sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal”, definiu que referidos regimes previdenciários próprios destinam-se, exclusivamente, à cobertura de servidores públicos titulares de cargos efetivos e de militares, bem como de seus respectivos dependentes. Veja-se, a propósito, o teor do artigo 1º, inciso V, do diploma legal mencionado:

“Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:

(...)

V - cobertura exclusiva a servidores públicos titulares de cargos efetivos e a militares, e a seus respectivos dependentes, de cada ente estatal, vedado o pagamento de benefícios, mediante convênios ou consórcios entre Estados, entre Estados e Municípios e entre Municípios;” (grifou-se).

Não merece prosperar, outrossim, o argumento de que a situação dos parlamentares, quanto ao aspecto previdenciário, seria a mesma dos militares, magistrados, membros do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União, pois a Constituição da República assegura-lhes, expressamente, regime previdenciário próprio, o que não se verifica em relação aos membros do Poder Legislativo.

Diversamente dos parlamentares, os militares, magistrados, membros do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União são titulares de cargos efetivos, de modo que o enquadramento desses agentes públicos em regimes previdenciários próprios compatibiliza-se com o disposto pelo artigo 40, *caput* e § 13, do Texto Constitucional.

Em outra vertente, deve-se destacar que os Estados-membros não detêm competência para instituir contribuições sociais destinadas a financiar regime previdenciário diverso dos previstos na Constituição da República. Veja-se, a esse respeito, o seguinte trecho do Parecer nº 021/2015/CGNAL/DRPSP/SPS/MPS (documento anexo), elaborado pelo Ministério da Previdência Social:

*“36. Além da incompetência para criar e manter regime diverso do contido no art. 40 da Constituição, falta ao Estado competência para arrecadar contribuições sociais que não sejam para manter o regime previsto nesse artigo. A Constituição Federal, em seu art. 149, concedeu competência exclusiva à União para instituir tributos na modalidade de contribuições sociais, espécie que financia a previdência social. Apenas duas exceções foram estabelecidas a esta regra: a do § 1º do art. 149 e a do art. 149-A.*

*37. O art. 149, § 1º (parágrafo único na redação original), concede aos Estados, o Distrito Federal e os Municípios competência para instituir contribuição destinada ao custeio do regime previdenciário de que trata o art. 40, ou seja, atualmente, apenas para os servidores titulares de cargo efetivo. Confira-se o texto vigente e o anterior:*

*Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.*

*§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 19/12/2003)*

*(Grifamos)*

*Redação anterior: § 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social. (Parágrafo único na redação original renumerado pela Emenda Constitucional nº 33, de 11/12/2001)*

*38. Confirmando a incompetência dos demais entes para instituir outras contribuições sociais, ante a necessidade dos Municípios e do Distrito Federal custearem suas despesas com iluminação pública, o art. 149-A, incluído pela Emenda Constitucional nº 39, de 19/12/2002, expressamente permitiu a esses instituir contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública.*

*39. Salvo essas exceções, apenas à União cabe instituir contribuições sociais, não havendo possibilidade de que qualquer outro ente usurpe essa competência constitucional para o custeio de regime previdenciário que não seja para amparar seus servidores titulares de cargo efetivo, tampouco para um regime previdenciário não previsto na Constituição Federal (...)"*

Ademais, cumpre registrar que os parlamentares são segurados obrigatórios da Previdência Social, nos termos do artigo 12, inciso I, alínea “j”, da Lei nº 8.212/91, *in verbis*:

*“Art. 12. São segurados obrigatórios da Previdência Social as seguintes pessoas físicas:*

*I - como empregado:*

*(...)*

*j) o exercente de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social;”*

Assim, tais agentes políticos vinculam-se obrigatoriamente ao Regime Geral de Previdência Social, ressalvados, tão somente, os detentores de mandato eletivo que sejam, ao mesmo tempo, titulares de cargo efetivo. A propósito, confira-se, novamente, o teor do mencionado Parecer nº 021/2015/CGNAL/DRPSP/SPS/MPS, do Ministério da Previdência Social:

*“29. A exceção de obrigatoriedade de vínculo ao RGPS, prevista ao final da alínea j somente pode ocorrer quando o exercente de mandato eletivo for, também, titular de cargo efetivo. (...)*

*30. O servidor público se mantém vinculado ao Regime Próprio de Previdência Social instituído pelo ente a que pertence enquanto for titular de cargo efetivo, inclusive nas situações em que estiver cedido, licenciado, afastado para exercer mandato eletivo, ou afastado do país por cessão ou licenciamento remunerado, considerando o disposto no art. 40, caput, da Constituição Federal, bem como observando o disposto nos arts. 11 a 14 da Orientação Normativa SPS/MPS nº 02/2009.*

*31. Diante do exposto, quando o exercente de mandato não for titular de cargo efetivo, amparado em RPPS, sua vinculação previdenciária dá-se da seguinte forma:*

*a) no RPPS até 15/12/1998 (antes da Emenda Constitucional nº 20/1998), desde que amparado no Regime Próprio por lei do ente federativo.*

*b) no RGPS:*

- *até 15/12/1998 (antes da Emenda Constitucional nº 20/1998), facultativamente, desde que não vinculado a qualquer regime de previdência social.*
- *de 16/12/1998 (data da publicação da Emenda Constitucional nº 20/1998) a 18/09/2004 (90 dias antes da publicação da Lei nº 10.887), facultativamente, desde que não exercesse outra atividade que o filiasse ao RGPS.*
- *a partir de 19/09/2004, obrigatoriamente (quando decorridos 90 dias da publicação da Lei nº 10.887, de 18/06/2004, que incluiu as alíneas 'j' nos incisos I do art. 12 da Lei nº 8.212/91 e do art. 11 da Lei nº 8.213/91, conforme art. 3º da Portaria MPS nº 133, de 02/05/2006)."*

Desse modo, resta evidenciado que a instituição de sistema próprio de previdência social destinado aos parlamentares do Estado do Rio Grande do Sul afronta o disposto no artigo 40, *caput* e § 13, da Constituição da República de 1988.

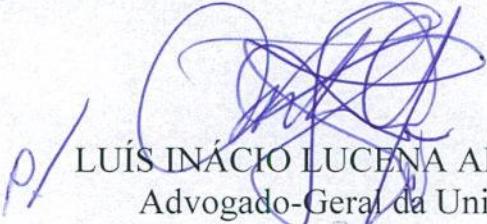
Cumpre destacar, por derradeiro, que o posicionamento externado na presente manifestação encontra-se em consonância com o entendimento consolidado dessa Suprema Corte – e reafirmado no julgamento da questão de ordem na ADI nº 3916/DF, Relator Ministro Eros Grau, DJ de 19.10.2009; da medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4843, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 03.02.2014; da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 351, Relator Ministro Marco Aurélio, DJ de 05.08.2014; e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 119, Relator Ministro Dias Toffoli, DJ de 28.03.2014 – no que diz respeito à autonomia do Advogado-Geral da União contrapor-se à constitucionalidade das normas submetidas ao seu exame, na jurisdição concentrada de constitucionalidade, notadamente quando houver precedente no mesmo sentido.

### **III – CONCLUSÃO**

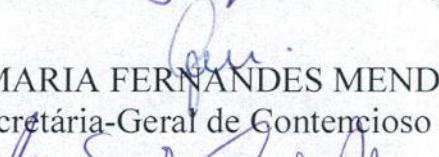
Ante o exposto, manifesta-se o Advogado-Geral da União pela procedência do pedido veiculado pelo requerente, devendo ser declarada a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 14.643, de 19 de dezembro de 2014, do Estado do Rio Grande do Sul.

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer em face do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal, cuja juntada aos autos ora se requer, e tendo em vista a orientação fixada na interpretação do referido dispositivo nas ADI(s) nº 1.616/PE e 2.101/MS, Relator Ministro Maurício Corrêa, DJ de 24.08.2001 e 15.10.2001, respectivamente, e na ADI/QO nº 3.916/DF, Relator Ministro Eros Grau, DJ de 19.10.2009.

Brasília, 19 de junho de 2015.

  
P/ LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS  
Advogado-Geral da União

Fernando Luiz Albuquerque Faria  
Advogado-Geral da União  
Substituto

  
GRACE MARIA FERNANDES MENDONÇA  
Secretária-Geral de Contencioso  
  
CAIO SUNDIN PALMEIRA DE OLIVEIRA  
Advogado da União