

# **A INCONSTITUCIONALIDADE DO REGIME DE PREVIDÊNCIA PRÓPRIO DOS PARLAMENTARES FEDERAIS: ESTA ANTINOMIA AINDA SE JUSTIFICA?**

**Gustavo Ferreira de Carvalho<sup>1,3</sup>, Júlio Edstron S. Santos<sup>2</sup>, Nathalia Adriely Modesto<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> *Departamento de Ciências Sociais, Faculdade de Filosofia Ciências e Letras do Alto São Francisco. Avenida Laerton Paulinelli 153, CEP 35595-000, Monsenhor Parreiras, Luz, Minas Gerais, Brasil.*

<sup>2</sup> *Departamento de Direito. Universidade Católica de Brasília. Quadra QS 07, Águas Claras, CEP 71966-700, Brasília, DF, Brasil.*

<sup>3</sup> *Autor correspondente. E-mail: gustavocarvalho4@hotmail.com*

## **RESUMO**

Este trabalho trata do conflito aparente de duas normas válidas, sendo uma norma constitucional e a outra infraconstitucional. O texto do dispositivo específico contido na Carta Magna trata da forma de contribuição previdenciária do servidor investido em cargo público, afastado para cumprimento de mandato eletivo, e a norma ordinária trata também da contribuição previdenciária, mas de modo contraditório, causando a antinomia jurídica entre as duas normas. A pesquisa visa à solução do presente conflito por meio da identificação do tipo de antinomia para estabelecer o critério de resolução, sendo este o critério hierárquico. A incompatibilidade se dá por vício material em razão da inconstitucionalidade estar contida no texto da lei, e a referida antinomia poderá ser possivelmente solucionada mediante declaração de inconstitucionalidade através do mecanismo chamado Controle de Constitucionalidade, que tem por finalidade parar a eficácia da norma ordinária existente no ordenamento jurídico brasileiro. Além da identificação do tipo de antinomia descrita para se chegar a uma possível solução referente ao conflito entre as normas, verificou-se também uma possível inconstitucionalidade na totalidade do Plano de Seguridade Social dos Congressistas – Lei 9.506/97 através de entendimento doutrinário e posicionamento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal. A importância do tema se deve a carência de estudos a respeito da presente antinomia e a falta de conhecimento generalizado da população quanto a este Plano de Previdência Parlamentar, que acaba impactando nos valores gastos pelos parlamentares.

**Palavras-chave:** Previdência social, servidores públicos, agentes políticos, antinomia jurídica, conflito de normas, PSSC.

---

## RESUMEN

Este trabajo se ocupa de la aparente conflicto entre dos normas válidas, siendo una norma constitucional y el otro más adelante. El texto del dispositivo específico que figura en la Constitución se refiere a la forma de servidor de contribuciones a la seguridad social invertido en la oficina pública de distancia para cumplir un cargo de elección popular, y la norma común trata también de la contribución de la seguridad social, pero de una manera contradictoria causando antinomia jurídica entre las dos normas . La investigación está dirigida a la solución de este conflicto mediante la identificación del tipo de antinomia para establecer los criterios de resolución, que es el criterio jerárquico. La incompatibilidad se da por el material vicio debido a la inconstitucionalidad estar contenida en la ley, y dijo antinomia, posiblemente, puede ser subsanada por una declaración de inconstitucionalidad a través del mecanismo denominado Control de Constitucionalidad, la cual tiene como objetivo detener la eficacia de la norma común existente en sistema legal brasileño. Además de identificar el tipo de antinomia descrito para llegar a una posible solución en relación con el conflicto entre las normas, también había una posible inconstitucionalidad en todo el Plan de Seguridad Social de los miembros del Congreso - Ley 9.506 / 97, a través del entendimiento doctrinal y jurisprudencial de posición el Tribunal Supremo. La importancia del tema se debe a la falta de estudios sobre esta antinomia y la falta de conocimiento generalizado de la población en este Plan de Seguridad Parlamentaria, que acaba de impactar las cantidades gastadas por los parlamentarios.

**Palabras clave:** seguridad social, los servidores públicos, los agentes políticos, antinomia legal, normas de conflicto, PSSC.

## INTRODUÇÃO

A antinomia é o conflito de duas normas válidas contidas em um mesmo ordenamento jurídico e que são contraditórias. No ordenamento jurídico brasileiro tem-se o conflito normativo entre os dispositivos do artigo 38, inciso V, da Constituição da República Federativa do Brasil e o artigo 2º, da Lei 9.506 de 1997. O referido dispositivo da Constituição disciplina a forma de contribuição previdenciária do servidor público em afastamento do cargo para cumprimento de mandato eletivo, e o dispositivo da Lei 9.506 (Plano de Seguridade Social dos Congressistas - PSSC) disciplina o mesmo assunto contido na mencionada Constituição, mas de forma contraditória causando divergência entre as normas.

A Constituição brasileira em seu artigo específico estabelece que o servidor público, durante o cumprimento de mandato eletivo, afaste-se do cargo que esteja ocupando na Administração Pública, contudo, para os efeitos previdenciários o mesmo continua contribuindo para o cargo de origem como se em exercício estivesse.

Já o artigo da Lei 9.506/97 estabelece que o Parlamentar Federal no prazo estipulado de trinta dias do exercício de seu mandato, poderá, de forma facultativa, participar do PSSC, tendo o direito à aposentadoria dentro dos moldes determinados nesta lei. E em consequência desse conflito de normas causado pela Lei 9.506/97, o Senador, Deputado Federal ou Suplente que for servidor público poderá optar por continuar contribuindo em seu cargo de origem ou fazendo a opção pelo novo plano de aposentadoria, o mesmo deixará automaticamente de contribuir em sua origem.

Assim, o objetivo geral deste artigo é identificar por meio de análise da antinomia entre o artigo 38, inciso V da Constituição de 1988 e o artigo 2º da Lei 9.506/97, qual norma deve prevalecer, inclusive demonstrando que esta celeuma está para ser julgada pela Suprema Corte brasileira.

Os objetivos específicos consistem em descrever o conceito e as características da Seguridade e Previdência Social no Brasil; demonstrar dois regimes de previdência previstos na Constituição de 1988: o Regime Geral de Previdência Social – RGPS e o Regime Próprio do Servidor Público; entender o conceito de agentes políticos como servidores públicos em sentido amplo através de doutrinas e jurisprudências; relacionar a antinomia jurídica e suas formas de resolução; analisar a antinomia causada pelo artigo 2º da Lei 9.506/97.

A presente pesquisa utiliza o método exploratório, pois analisa o conflito entre um artigo previsto na Constituição e um artigo previsto em Lei Ordinária, a fim de enfrentar a questão a seguir: A antinomia causada pelo conflito normativo do artigo 38, inciso V da Constituição de 1988 e o artigo 2º da Lei 9.506/97: qual previsão deve prevalecer?

## **DESENVOLVIMENTO**

### **Seguridade e Previdência Social no Brasil**

Para o doutrinador Fábio Zambitte Ibrahim, o conceito de seguridade social é a proteção composta pelo Estado e por particulares, onde há a contribuição de todos, com a finalidade de

que seja mantido um padrão de vida com dignidade para as pessoas carentes, trabalhadores e seus dependentes (IBRAHIM, 2009).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 define assim a seguridade social: “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.” (BRASIL, 1988).

Diante de tal delimitação verifica-se que a previdência é um dos elementos da seguridade social, que visa proteger o indivíduo de ocorrências futuras que possam acontecer e impedir a sua atividade laboral, como a doença, e ampará-lo na velhice.

Vale destacar que a saúde e a assistência social são direitos de todos, independentemente de contribuição. Já a previdência social depende de contribuição para que o cidadão, na condição de segurado da previdência, possa usufruir dos benefícios determinados por este sistema de amparo social.

Segundo Jorge Franklin Alves Felipe (2007, p. 23), “A previdência social é um sistema público e oneroso, de natureza contraprestacional, destinado a amparar os seus segurados ou servidores nas situações especificadas em lei”. Conforme este ensinamento, observa-se que a previdência social é um sistema contributivo, enquanto a saúde e a assistência social são sistemas em que não há necessidade de contribuição para que a sociedade utilize o benefício. Neste trabalho será abordado apenas o sistema de previdência social, de modo que os outros dois sistemas, que são a saúde e assistência social, não serão abordados neste trabalho monográfico.

O dispositivo específico da Constituição de 1988 traz a forma de organização do regime da previdência social, o seu caráter, quais os critérios que deverão ser observados e o que deverá ser atendido.

Conforme Ibrahim (2009), a previdência social é única no seu gênero, pois não tem semelhança a outro regime previdenciário e esclarece ao descrever:

A previdência social é tradicionalmente definida como *seguro sui generis*, pois é de filiação compulsória para os regimes básicos (RGPS e RPPS), além de coletivo, contributivo e de organização estatal, amparando seus beneficiários contra os chamados *riscos sociais*. Já o regime complementar tem como características a autonomia frente aos regimes básicos e a facultatividade de ingresso, sendo igualmente contributivo, coletivo ou individual (IBRAHIM, 2009, p. 25).

De um lado, o Regime Geral de Previdência Social - RGPS abrange a maior parte dos trabalhadores da população brasileira, sendo o INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social o responsável pela organização desse regime juntamente com o Ministério da Previdência

Social. O INSS é uma autarquia vinculada ao Ministério da previdência. A União tem competência exclusiva para legislar sobre o RGPS.

De outra forma, os Regimes Próprios de Previdência social - RPPS abrangem os servidores ocupantes de cargos públicos efetivos e militares. Estes servidores são vinculados ao RPPS e não ao Regime Geral de Previdência Social.

Também não se deve olvidar que no Regime Próprio, os Estados e Municípios terão a competência para legislar sobre o regime dos seus servidores.

Interessante ressaltar que alguns Municípios no Brasil não possuem regimes próprios para seus servidores. Neste caso, os servidores são vinculados obrigatoriamente ao RGPS, em razão do princípio da universalidade da cobertura e do atendimento da seguridade social.

Continuando o princípio da universalidade está previsto no art. 194 da CRFB de 1988 juntamente com outros princípios constitucionais da seguridade social que são de suma importância, dos quais: seletividade, distributividade, equidade na forma de participação no custeio, diversidade da base de financiamento *et coetera*.

Como se pode observar, os sete incisos trazem os princípios constitucionais da seguridade social, cada um com a sua finalidade que possui importante contribuição para o bem-estar da sociedade. Importante destacar o princípio da universalidade, pois este deve abranger toda a população que necessita da seguridade social.

Segundo Castro e Lazzari (2014), a universalidade da cobertura e do atendimento deve atender a todos que necessitam da proteção social, alcançando todos os fatos que venham ocorrer, e estes tenham uma reparação de forma imediata.

## **Regime geral de Previdência Social**

O maior plano de previdência social brasileiro é o Regime Geral de Previdência Social, pois ele abrange a grande maioria dos trabalhadores que são regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas - CLT ou que possuem um vínculo formal.

Nos últimos anos, a contribuição para o referido regime tem aumentado de forma significativa, mostrando a evolução e crescimento da proteção previdenciária no Brasil. Destaca-se esse crescimento através de uma tabela que mostra a contribuição para o RGPS nos anos de 2003 a 2012:

**Quadro 1.** Contribuintes Pessoas Físicas com pelo Menos uma Contribuição no Ano para Previdência Social (RGPS) - 2003 a 2012

ANO	CONTRIBUINTE S PESSOAS FÍSICAS COM PELO MENOS 1 CONTRIBUIÇÃO	VARIAÇÃO ANUAL EM %	VARIAÇÃO ANUAL ABSOLUTA	VARIAÇÃO ACUMULADA EM %	VARIAÇÃO ABSOLUTA ACUMULADA
2003	39.850.452	-	-	-	-
2004	42.084.323	5,61	2.233.871	5,6	2.233.871
2005	45.035.035	7,01	2.950.712	13,0	5.184.583
2006	46.676.737	3,65	1.641.702	17,1	6.826.285
2007	49.936.338	6,98	3.259.601	25,3	10.085.886
2008	53.964.928	8,07	4.028.590	35,4	14.114.476
2009	55.877.835	3,54	1.912.907	40,2	16.027.383
2010	60.197.924	7,73	4.320.089	51,1	20.347.472
2011	64.109.870	6,50	3.911.946	60,9	24.259.418
2012	67.149.740	4,74	3.039.870	68,5	27.299.288

Fonte: (BRASIL, 2013).

Analisando o quadro, podemos observar que o número de segurados do RGPS, com pelo menos uma contribuição, aumentou 68,5% entre os anos de 2003 a 2012. Podemos constatar que no ano de 2012 o número de contribuintes chegou a 67 milhões de pessoas físicas que contribuíram para o Regime Geral. Diante dos dados apresentados verifica-se, assim, a grande abrangência deste regime de previdência.

No RGPS há duas modalidades de segurados: os segurados obrigatórios e os segurados facultativos, em obediência ao princípio da universalidade do atendimento, conforme já mencionado anteriormente. Primeiramente, falaremos dos segurados obrigatórios para uma melhor compreensão do assunto. Castro e Lazzari trazem a definição de segurados obrigatórios:

Segurados obrigatórios são aqueles que devem contribuir compulsoriamente para a Seguridade Social, com direito aos benefícios pecuniários previstos para a sua categoria (aposentadorias, pensões, auxílios, salário-família e salário-maternidade) e aos serviços (reabilitação profissional e serviço social) a encargo da Previdência Social. (CASTRO; LAZZARI, 2014).

A Lei n. 8.212/91 dispõe sobre a organização da seguridade social, trata do plano de custeio e traz a classificação dos segurados obrigatórios da previdência social, as pessoas físicas, sendo: o empregado; empregado doméstico; contribuinte individual; trabalhador avulso e segurado especial. (BRASIL, 1991). O art. 12 da Lei n. 8.212/91 descreve de forma detalhada os segurados obrigatórios da previdência social, que serão analisados abaixo de forma individual para melhor compreensão.

Empregado é o trabalhador urbano ou rural; trabalhador temporário; trabalhador contratado no Brasil que presta serviço em empresa nacional no exterior; trabalhador que presta serviço no Brasil em missão diplomática; trabalhador brasileiro que trabalha para a União no Exterior; trabalhador de empresa no exterior desde que seja domiciliado e contratado no Brasil, podendo ser brasileiro ou estrangeiro; servidor público sem vínculo efetivo com a União, que possui cargo público em comissão; trabalhador de organismo internacional ou estrangeiro, desde que esteja em funcionamento no Brasil e exercente de mandato eletivo, desde que este não esteja vinculado a regime próprio.

Empregado Doméstico é a pessoa que presta serviço contínuo para pessoa ou família em residência sem fins lucrativos.

Contribuinte Individual é a pessoa que explora atividade agropecuária permanente ou temporária; garimpeiro em atividade permanente ou temporária; ministro de confissão religiosa; brasileiro que trabalha em organismo internacional no exterior; empresário; pessoa que presta serviço em caráter eventual e o trabalhador autônomo.

Trabalhador Avulso é a pessoa que presta serviços a diversas empresas sem um vínculo empregatício, através de regulamentos com tais definições.

Segurado Especial é a pessoa que produz em área rural; seringueiro ou extrativista vegetal; pescador; cônjuge ou companheiro e filho maior de dezesseis anos que trabalhem em regime de economia familiar.

A característica do segurado facultativo é a livre escolha de se filiar ao RGPS, ao contrário do segurado obrigatório, cuja adesão é obrigatória independente de sua vontade de se filiar ao regime.

Conforme Ibrahim (2009), a figura do segurado facultativo foi criada em virtude do princípio da universalidade, pois existem muitas pessoas excluídas do sistema previdenciário por ausência de atividade remunerada.

Esta modalidade de segurado facultativo foi criada para então alcançar a todos que dela necessitem São, assim, pessoas que não se enquadram na qualidade de segurados obrigatórios.

O Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, que aprova o regulamento da previdência social e dá outras providências, traz, em seu artigo 11, os segurados facultativos que podem se filiar, que são os maiores de dezesseis anos de idade (BRASIL, 1999).

Entretanto, com as alterações dadas pela Emenda Constitucional n. 20/98, poderão se filiar os maiores de quatorze anos de idade de forma facultativa desde que não estejam vinculados em regime próprio de previdência (BRASIL, 1998). Por exemplo, o contribuinte

que era segurado obrigatório da previdência e deixou de ser por algum motivo, mas quer continuar contribuindo para não perder os benefícios, pode contribuir como segurado facultativo; a dona do lar; o estudante; e outros que se enquadram no referido regime previdenciário.

A Carta Magna de 1988, no art. 201, §5º veda a filiação facultativa ao Regime Geral a pessoa que esteja filiada ao Regime Próprio de Previdência Social. (BRASIL, 1988).

### **Regime previdenciário do servidor público**

Ibrahim (2009) registra que anteriormente o plano de previdência dos servidores era um benefício concedido como uma forma de prêmio após determinado tempo de atividade laboral. Importante ressaltar que tal regime era de forma não contributiva. Para um melhor entendimento, o autor Luiz Alberto dos Santos ensina:

Enquanto no RGPS a filiação do trabalhador sempre teve caráter contributivo, no âmbito dos regimes próprios a aposentadoria era considerada como um prêmio deferido ao servidor público depois de cumpridos certos requisitos, especialmente a aquisição da estabilidade após um tempo mínimo de serviço público, e um tempo de serviço total exigível para tornar-se elegível para a aposentadoria, independentemente de recolhimento de contribuição. (SANTOS, 2003, p. 39).

O fato de o servidor público ter um plano de previdência específico distinto do Regime Geral de Previdência Social tem sua justificativa histórica. Conforme os doutrinadores Castro e Lazzari (2014), esse caráter não contributivo vigorou até a emenda constitucional 20/98.

Infere-se, assim, que após a promulgação da emenda 20/98, o regime próprio dos servidores passou a ter característica contributiva. No *caput* do artigo 40 da Magna Carta, a palavra “contributivo” aparece de forma expressa trazendo a obrigatoriedade da contribuição por parte dos servidores.

Atualmente o sistema previdenciário do servidor público tem caráter contributivo. Como visto, anteriormente era um sistema que não dependia de contribuição, diferentemente do RGPS, que sempre teve caráter contributivo. Outra diferença é que o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS não possui a figura do segurado facultativo, sendo sua adesão de forma compulsória.

Em diversos países, os servidores públicos possuem plano de previdência próprio em razão da natureza de seus serviços prestados e pelo fato de suas raízes históricas terem influenciado para a criação desses regimes (RABELO, 2001).



Conforme já falado nesse trabalho, o servidor público que não possui regime próprio de previdência social em razão de alguns municípios não comportarem tal RPPS, fica filiado de forma obrigatória ao RGPS.

O artigo 40 da Constituição Federal traz as principais normas de funcionamento dos RPPS, ou seja, é a base normativa para os regimes próprios. O RPPS é voltado para os servidores públicos detentores de cargo efetivo da União, dos Estados, do DF e Municípios, conforme diz o *caput* do art. 40:

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. (BRASIL, 1988).

Estão previstos na Constituição, art. 40 § 1º, duas formas de aposentadoria para o servidor público: a aposentadoria compulsória e a voluntária. A aposentadoria de forma compulsória se dá através do cálculo proporcional ao tempo de contribuição. Na aposentadoria voluntária há duas formas, quais sejam, por idade ou por tempo de contribuição (IBRAHIM, 2009).

Por fim, é importante ressaltar que o advento da Emenda Constitucional nº 41/03 trouxe o fim da aposentadoria integral para o servidor. Esse valor era pago, na inatividade, igual ao da última remuneração quando o servidor estava na ativa (BRASIL, 2003). Essa emenda trouxe a possibilidade de o servidor público ter a aposentadoria limitada ao teto do Regime Geral da Previdência Social. O servidor que não quiser ficar limitado ao referido teto, optará de forma facultativa para a contribuição do regime complementar de previdência que é um sistema criado por entes federativos.

### **O enquadramento de agentes políticos na condição jurídica de servidores públicos**

Para o escritor e professor de Direito Administrativo, Celso Antônio Bandeira de Mello (2013), os agentes políticos possuem cargos de natureza essencial para a composição política do Brasil, integrando a estrutura constitucional do País.

Esses agentes são de fundamental importância para o Estado, pois têm a função de executar as metas e diretrizes estabelecidas pelo Poder Público, ou seja, colaboram com a atuação estatal. O doutrinador Carvalho Filho traz a característica dos agentes políticos:

Caracterizam-se por terem funções de direção e orientação estabelecidas na Constituição e por ser normalmente transitório o exercício de tais funções. Como regra, sua investidura se dá através de eleição, que lhes confere o direito a um mandato, e os mandatos eletivos caracterizam-se pela transitoriedade do exercício das funções, como deflui dos postulados básicos das teorias democrática e republicana. (CARVALHO FILHO, 2014, p. 594).

Os agentes políticos fazem parte do gênero ‘agentes públicos’. A palavra “agentes públicos” desmembra-se em agentes políticos, servidores públicos, agentes colaboradores com o estado, ou seja, a expressão agentes públicos tem sentido amplo.

Nos ensinamentos de Carvalho Filho (2014), agentes públicos têm sentido tão extensivo e com vários significados, que para um melhor entendimento surge a necessidade de divisão em categorias para a classificação dos agentes públicos. Divide-se em servidores públicos; agentes particulares, colaboradores; agentes de fato e agentes políticos.

Agentes públicos, segundo Carvalho Filho (2014, p. 593), “Significa o conjunto de pessoas que, a qualquer título, exercem uma função pública como prepostos do Estado”.

De acordo com as categorias e conceito citado de agentes públicos, essas pessoas colaboram de alguma forma com o estado prestando serviço e mantendo um vínculo de natureza pública. Essas categorias são compostas por pessoas físicas que representam o estado, podem representar de forma permanente ou por um determinado período.

A categoria servidor público poder ser dividida e conceituada em sentido *lato sensu* e *stricto sensu*, ou seja, em sentido mais amplo e em sentido mais restrito. Vejamos primeiramente o conceito doutrinário em sentido *stricto sensu* (restrito):

Servidores públicos são todos os agentes que, exercendo com caráter de permanência uma função pública em decorrência de relação de trabalho, integram o quadro funcional das pessoas federativas, das autarquias e das fundações públicas de natureza autárquica. (CARVALHO FILHO, 2014, p. 598).

Diante de tal conceito, observa-se que o servidor em sentido restrito possui uma característica de relação de trabalho perdurável com determinada remuneração a cada período certo de tempo e são regidos por estatutos e não em forma de contratos. Exemplo: na esfera Federal os servidores públicos são regidos pela Lei 8.112/90 – Regime do Servidor Público Federal.

Esses servidores são selecionados através de concursos públicos. Importante comentar que cada ente possui autonomia para organização de regimes próprios para seus servidores em conformidade com a Lei n. 9.717, de 27 de novembro de 1998, que dispõe sobre as condições de funcionamento e organização do mencionado regime. (BRASIL, 1998).

Vejamos o entendimento doutrinário do servidor em sentido *lato sensu* (amplo): “É todo aquele que mantém vínculo de trabalho profissional com o Estado, ou seja, diretamente, seja por intermédio das entidades que compõem a administração indireta.” (DI PIETRO, 2012, p. 580).

Pode-se auferir que o servidor em sentido amplo é aquele que mantém vínculo com o Estado através da administração direta ou através da administração indireta.

A jurisprudência do Supremo Tribunal entende que os agentes políticos são servidores públicos em sentido *lato sensu*. Esse foi o posicionamento do Ministro Marco Aurélio, relator na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 512-0 Paraíba:

O Senhor Ministro Marco Aurélio (Relator) – Senhor Presidente, entendo que a expressão “servidor público”, contida na Emenda nº 20, tem sentido abrangente e alcança, também, os agentes políticos.  
Mantenho o voto, concluindo que não há incompatibilidade, ou seja, subsiste a possibilidade de termos a aposentadoria de membros de Casas Legislativas. (BRASIL, 1999, p.13).

A palavra contida na Emenda Constitucional nº 20/1998, “servidor público”, é mencionada em sentido amplo, portanto, abrange os agentes políticos. Conforme Castro (2007), servidores públicos em sentido lato integram os servidores regidos por estatutos (estatutários), servidores temporários e empregados públicos. Ante este ensinamento, podemos ter a compreensão de que os agentes políticos em exercício de mandato legislativo são servidores temporários, tendo em vista que cumprem mandato eletivo por tempo determinado, ausente a característica da efetividade.

Diante dos conceitos estudados neste tópico e conforme parágrafo 13 do artigo 40 da Constituição, que foi incluído após a Emenda Constitucional nº 20/1998, ora já citada, os servidores públicos em sentido amplo, titulares de cargo temporário, se sujeitam ao Regime Geral de Previdência Social. Vejamos o texto do dispositivo Constitucional de 1988:

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, 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. (BRASIL, 1988).

Portanto, os parlamentares por força do dispositivo Constitucional devem estar vinculados de forma obrigatória ao RGPS, exceto o servidor público efetivo, pois este se afasta do cargo para cumprir mandato eletivo e nos termos do artigo 38, inciso V, da Constituição

Federal e continua contribuindo para a previdência como se estivesse no exercício de sua função efetiva. Este dispositivo Constitucional será estudado de forma mais abrangente no tópico cinco.

### **Antinomia jurídica**

Conforme leciona o jurista Tercio Sampaio Ferraz Júnior (2015), a antinomia jurídica é a divergência entre duas normas que são incompatíveis de forma total ou parcial, que estas sejam emanadas de autoridades que sejam dotadas de competência em um mesmo ordenamento jurídico, e que a determinação passada ao recebedor seja uma contradição.

A antinomia jurídica é o conflito entre duas normas válidas que estejam no mesmo ambiente normativo que deixa a relação dos indivíduos dentro da sociedade de uma forma intragável pela insegurança das normas estabelecidas no ordenamento jurídico. Ex: duas normas válidas do mesmo âmbito normativo em que uma diz como determinado sujeito deve-se de portar e a outra norma já diz de forma contrária. Esse conflito traz a insegurança jurídica e a inconsistência das normas.

Para aprofundar o entendimento, acrescenta o filósofo político Norberto Bobbio (2011, p. 92): “Definimos antinomia como aquela situação na qual são positivadas duas normas, das quais uma obriga e outra proíbe, ou uma obriga e outra permite, ou uma proíbe e outra permite o mesmo comportamento”.

Nos ensinamentos de Bobbio (2011), para que exista a antinomia jurídica são indispensáveis duas premissas: a primeira é que as duas normas devam ser do mesmo âmbito normativo, a outra premissa estabelece que as duas normas devam ser válidas, e a norma possua distinção nos quatro tipos de validade, que são:

- a) Validade temporal: “É proibido fumar das cinco às sete” não é incompatível com “É permitido fumar das sete às nove”;
- b) Validade espacial: “É proibido fumar na sala cinematográfica” não é incompatível com “É permitido fumar na sala de espera”;
- c) Validade pessoal: “É proibido aos menores de 18 anos fumar” não é incompatível com “É permitido aos adultos fumar”;
- d) Validade material: “É proibido fumar charutos” não é incompatível com “É permitido fumar cigarros.” (BOBBIO, 2011, p. 93).

Portanto, logo após descrição dos campos de validade das normas, visualiza-se ,nos exemplos, que nenhuma das normas estão em conflito em sua validade temporal, espacial,

pessoal e material. Por conseguinte, não há uma antinomia jurídica de acordo com o modelo exposto.

Para Ferraz Junior (2015), após termos a definição de antinomia jurídica é importante trazer suas categorias como sendo: antinomias reais e aparentes; antinomias próprias e impróprias; classificação quanto ao âmbito e classificação quanto à extensão da contradição. Falaremos de cada antinomia separadamente para melhor compreensão.

Antinomias reais e aparentes: na concepção do autor Ferraz Junior, as antinomias reais e aparentes tem sua distinção:

[...] dependendo de circunstâncias fáticas acidentais de cada ordenamento, algumas das regras sejam normas, outras não, poderíamos estabelecer que antinomias reais seriam aquelas para as quais não há, no ordenamento, regras normativas de solução, sendo aparentes aquelas para as quais existem critérios normativos. (FERRAZ JÚNIOR., 2015, p. 171).

Para as antinomias aparentes, encontram-se no âmbito normativo critérios para solucioná-las. Já nas antinomias reais, verifica-se que estas não possuem normas ou critérios para sua solução no ordenamento jurídico, mas isto não significa que as antinomias reais ficarão sem solução. Para isso, o julgador poderá resolvê-las aplicando os princípios do direito, as analogias, os costumes, conforme estabelecido na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Antinomias próprias e impróprias: “Chamam-se antinomias próprias aquelas que ocorrem por motivos formais [...] são impróprias as que se dão em virtude do conteúdo material das normas.” (FERRAZ JÚNIOR, 2015, p. 172). Exemplo de antinomia própria – Uma determinada lei obriga o sujeito a fazer algo, enquanto a outra lei o permite fazer. Leciona Ferraz Júnior (2015) que nas impróprias existem as antinomias de princípios, antinomias teológicas, e antinomias de valoração. Depreende-se que as antinomias impróprias são referentes a conflitos pequenos que envolvem questões valorativas, de sentimentos por parte do sujeito, diferentemente das antinomias próprias.

Classificação das antinomias quanto ao âmbito: “Fala-se, nesse caso, em antinomias de direito interno, de direito internacional, de direito interno-internacional.” (FERRAZ JÚNIOR, 2015, p. 172). Antinomia no direito interno ocorre entre normas do mesmo ramo ou de diferentes ramos do direito, como por exemplo, uma norma de direito administrativo entra em conflito com uma norma do próprio direito administrativo, ou uma norma de direito penal entra em conflito com uma norma de direito civil. No direito internacional, o conflito ocorre entre as

normas de direito internacional. E no direito interno-internacional, o conflito acontece entre normas de um território com normas de outro território.

Classificação quanto à extensão da contradição: Conforme Ferraz Júnior (2015), quanto à extensão existem três tipos de antinomias: antinomia total-total; antinomia total-parcial e antinomia parcial-parcial. A primeira antinomia não pode ser utilizada em hipótese alguma por entrar em conflito com outra norma. Na segunda antinomia, uma norma entra em conflito total com a outra, ao passo que a outra norma entra em conflito apenas em parte com a norma antecedente. A última antinomia acontece quando as duas normas entram em conflito uma com a outra em parte e a outra parte não entra.

Neste tópico foi tratada a definição da antinomia jurídica, bem como as condições necessárias para sua existência, e também foram abordadas as suas classificações e, no tópico seguinte, serão tratados os critérios para a resolução das antinomias.

### **Formas de resolução da antinomia jurídica no direito brasileiro**

Após estudo feito sobre as antinomias, surge, então, a necessidade de solucioná-las. Existem critérios para a resolução que serão aplicados a depender da situação em que se encontra cada antinomia. Conforme já falamos, existem antinomias que não apresentam critérios para sua resolução que são as chamadas antinomias reais. As aparentes são solucionáveis e possuem critérios para a sua resolução.

Os critérios primordiais para a resolução dos conflitos entre as normas aparentes são: o critério cronológico, o critério hierárquico e o critério da especialidade. (BOBBIO, 2011). Logo abaixo será examinado cada critério de acordo com sua regra.

Critério cronológico: “[..] chamado também de *Lex posterior*, é aquele com base no qual, entre duas normas incompatíveis, prevalece a norma posterior: *Lex posterior derogat priori*.” (BOBBIO, 2011, p. 97). Neste critério a norma posterior derroga a norma anterior, pois, se fosse ao contrário, não teria sentido a edição de uma nova lei que não teria objetivo algum. Este critério é utilizado para as normas conflitantes de mesmo nível.

Critério hierárquico: Nesse critério as normas em conflito são de níveis diferentes, pois a incompatibilidade está entre uma norma inferior (*lex inferiori*) e uma norma superior (*lex superior*). Quando as duas normas estão em conflito, a norma superior revoga a inferior por ser uma norma hierarquicamente de alto nível, por ter mais força e mais poder. Exemplo: Uma lei

ordinária que adota regras que são incompatíveis com o texto constitucional prevalecerá, portanto, a suprema norma constitucional.

Importante ressaltar o ensinamento do jurista Bobbio (2011, p. 97): “Uma das consequências da hierarquia normativa é justamente esta: as normas superiores podem revogar as inferiores, mas as inferiores não podem revogar as superiores.” Ou seja, uma norma menor não poderá prevalecer sobre a maior.

**CrITÉRIO DA ESPECIALIDADE:** Nesse último critério, o conflito está em uma lei geral e uma lei especial. Uma lei especial revoga uma lei geral, pois a primeira é mais para uma questão de justiça e de igualdade. A lei especial é a regulamentação que reúne pessoas da mesma categoria para que estas possam ser tratadas de maneira igual.

De acordo com Norberto Bobbio (2011), o conflito entre uma norma geral e uma especial é um tipo de conflito total-parcial, pois no momento em que é sobreposto o critério da especialidade, as normas incompatíveis não são totalmente excluídas, é somente eliminada a parcela da norma geral que está em conflito com a norma especial diferenciando-se dos critérios cronológico e hierárquico, uma vez que, quando aplicado um ou outro, se elimina totalmente uma das normas.

Ainda tratando do critério da especialidade é importante ressaltar que, no entendimento doutrinário de Maria Helena Diniz (2003), esse critério da lei especial se sobrepõe à lei geral se ela traçar a estrada da juridicidade, do direito à isonomia, trazendo o preceito de justiça. Conforme ensinamento de Diniz (2003, p. 41), “Desses critérios, o mais sólido é o hierárquico, mas nem sempre por ser o mais potente é o mais justo.”

Diante de todos esses critérios que poderão ser utilizados cada um em conformidade com sua regra, presume-se que os conflitos existentes serão resolvidos trazendo a sustentabilidade de uma vivência harmônica no ordenamento jurídico. No entanto, existem momentos em que não poderão ser utilizados os critérios apresentados. Nos ensinamentos de Bobbio, será compreendido a escassez dos critérios cronológico, hierárquico e o da especialidade. Vejamos:

Corresponde à situação de duas normas gerais incompatíveis que se encontrem no mesmo código. Se num código há antinomias do tipo total-total e parcial-parcial (com exclusão do tipo total-parcial, que cai sob o critério da especialidade), tais antinomias não são solucionáveis com nenhum dos três critérios; não com o cronológico, porque as normas de um código são estabelecidas ao mesmo tempo; não com o hierárquico, porque são todas as leis ordinárias; não com o critério da especialidade, porque este resolve somente o caso de antinomia total-parcial. (BOBBIO, 2011, p. 101).

Diante do ensinamento, constata-se que existem situações em que não poderá ser aplicado o critério cronológico, hierárquico ou da especialidade, pois estes são insuficientes. No entanto, o problema não poderá permanecer, o conflito deverá ser resolvido. Para Bobbio (2011), em caso de insuficiência dos três critérios, cabe ao magistrado aplicar a medida mais justa, o intérprete da lei irá verificar a oportunidade de cada caso para resolver da melhor forma o conflito.

Nos parágrafos anteriores vimos os conflitos entre as normas e os três critérios fundamentais para resolução das antinomias. E estudamos também a insuficiência dos critérios que é quando não poderá ser aplicado nenhum dos três. Agora serão estudadas as antinomias de segundo grau, ou seja, incompatibilidades não mais entre as normas, mas entre os critérios hierárquico, cronológico e o da especialidade.

Segundo Norberto Bobbio (2011), incompatibilidade entre os critérios ocorrem quando em um caso possa se aplicar dois critérios, e um desses critérios dá resultado oposto do outro. Desta feita não poderão ser aplicados os dois critérios ao caso, pois os critérios trazem solução diversa causando o conflito entre os critérios. As incompatibilidades podem ocorrer de três formas, incompatibilidade entre o critério hierárquico e o cronológico; incompatibilidade entre o critério da especialidade e o cronológico; e a incompatibilidade entre o critério hierárquico e o da especialidade. Vejamos.

Incompatibilidade entre o critério hierárquico e o cronológico: Para Bobbio (2011, p. 109), “esse conflito tem lugar quando uma norma anterior-superior é antinômica em relação a uma norma posterior-inferior.” Se aplicarmos o critério hierárquico, prevalecerá a norma anterior-superior, se aplicarmos o critério cronológico, será utilizada a norma posterior-inferior. Nesse caso, conforme já compreendido neste trabalho, será aplicado o critério hierárquico, pois uma norma superior deve ser respeitada em decorrência do princípio de ordem das normas no ordenamento jurídico brasileiro.

Incompatibilidade entre o critério da especialidade e o cronológico: “esse conflito tem lugar quando uma norma anterior especial é incompatível com uma norma posterior-geral.” (BOBBIO, 2011, p. 109). Aqui, se aplicarmos o critério da especialidade, dar-se-á preferência à primeira norma, e se aplicarmos o critério cronológico, prevalecerá a segunda norma. Para a solução desse conflito será aplicado o critério da especialidade, pois uma lei especial derroga uma lei geral, ou seja, o critério da especialidade tem mais força.

E por último temos a incompatibilidade entre o critério hierárquico e da especialidade: Segundo Bobbio (2011, p. 110), “É o caso de uma norma superior-geral incompatível com uma



norma inferior-especial.” Portanto, nesse caso deve-se respeitar a hierarquia pela superioridade da norma, pois no ordenamento jurídico não seria possível uma norma inferior prevalecer sobre uma norma superior.

No entendimento de Bobbio (2011), em alguns casos, na prática, o intérprete da lei aplica a lei especial em decorrência, pois se verifica o princípio da justiça e da igualdade social. Compreende-se que nos ensinamentos do doutrinador, dependendo do caso, o julgador aplicará o critério hierárquico e em outros casos será adotado o critério da especialidade, mas sempre observando as necessidades sociais.

No próximo e último capítulo, será analisada a antinomia entre uma norma ordinária e uma norma constitucional, ambas válidas e emanadas de autoridades competentes, e as possíveis inconstitucionalidades da mencionada norma ordinária que é o atual Plano de Seguridade Social dos Congressistas - Lei n. 9.506/1997.

### **As possíveis inconstitucionalidades da Lei 9.506/1997**

No segundo capítulo foi tratado o Plano de Previdência do Servidor Público, no qual é definido mediante forma de organização do ente quanto ao Regime previdenciário. Se o ente possuir Regime Próprio de Previdência, os servidores serão submetidos de forma compulsória a este regime, se o ente não possuir o RPPS, então os servidores serão vinculados ao Regime Geral de Previdência Social. A constituição de 1988, em seu artigo 38, inciso V, estabelece como ficará o benefício previdenciário do servidor público que se afasta do cargo para cumprimento de mandato eletivo. Assim demonstra o artigo:

Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições:  
[...] V - para efeito de benefício previdenciário, no caso de afastamento, os valores serão determinados como se no exercício estivesse. (BRASIL, 1988).

Infere-se do dispositivo Constitucional que os servidores públicos durante o mandato eletivo se afastam do cargo em que se encontram para cumprimento político, e para efeitos previdenciários os mesmos continuam contribuindo para o cargo de origem como se estivessem em exercício.

Portanto, por força do referido artigo, os servidores públicos, no caso de afastamento do cargo para cumprimento de mandato eletivo, devem continuar contribuindo de forma compulsória no cargo de origem para que seja obtido o benefício de previdência.

Neste sentido, neste capítulo são tratadas como possíveis inconstitucionalidades tanto a lei considerada como um todo, quanto o artigo 2º, tendo em vista que não houve decisão terminativa do Supremo Tribunal Federal, mas apenas ilações provocadas por entidade como a OAB na Ação Direta de Inconstitucionalidade de n. 5302.

O Plano de Seguridade Social dos Congressistas - Lei n. 9.506 de 1997, em seu artigo 2º, prevê benefício previdenciário para o Parlamentar Federal de forma facultativa que assim o requerer dentro do prazo estabelecido na lei. Vejamos:

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:  
[...] (BRASIL, 1997).

Observa-se que no texto do artigo citado qualquer Parlamentar Federal poderá optar pelo plano especial de previdência o PSSC, no prazo de trinta dias, a contar do início do exercício do mandato, ou seja, Suplente, Senador ou Deputado Federal poderá aderir ao plano independente de ser servidor público e ter um plano próprio de previdência.

O agente político que aderir ao PSSC no prazo estipulado passará a contribuir ao respectivo plano e automaticamente deixará de contribuir para o RPPS que é a sua origem.

Porém, não se deve olvidar que conforme vedação expressa no artigo 11 da lei 9.506, de 1997, o benefício de aposentadoria concedido pelo PSSC não poderá ser acumulado com o Regime Próprio do Servidor Público. Mas o servidor público que não aderir ao plano de previdência especial dos parlamentares continuará contribuindo na previdência de origem.

É notável que o dispositivo Constitucional já estabelece regras para previdência do servidor público em mandato eletivo. O artigo 38, inciso V, da Magna Carta diz que o servidor público se afasta do cargo para o mandato em cargo político, mas que o mesmo deverá contribuir para o cargo de origem como se em exercício estivesse para efeitos de previdência. Essa norma válida obriga o sujeito ao cumprimento de determinada ordem. No entanto, o artigo 2º da lei 9.506/97 permite ao servidor público o determinado ato que contraria o dispositivo da Constituição, ou seja, faculta ao servidor a filiação ao PSSC e como consequência, o mesmo deixa de contribuir para o regime que já contribuía antes de exercer o mandato eletivo.

Conforme estudo feito no capítulo anterior, constata-se que estamos frente a duas normas válidas, emanadas de autoridades competentes, em que a norma constitucional obriga, e a norma ordinária permite um ato contrário à primeira norma. Destarte, podemos analisar a existência de uma antinomia no ordenamento jurídico brasileiro, ou seja, o conflito entre as

normas descritas. Nesse caso, temos a chamada antinomia aparente em que há critério para sua solução.

O conflito se dá entre uma norma constitucional, ou seja, hierarquicamente superior, e uma norma ordinária inferior. Para esta antinomia aparente poderá ser utilizado um dos critérios fundamentais chamado de critério hierárquico. Na utilização deste critério prevalece a norma superior, pois as normas superiores revogam as inferiores e nunca o contrário, pois a norma inferior não tem força para revogar uma superior em relação à ordem hierárquica que existe no ordenamento.

Para Norberto Bobbio (2011), as antinomias devem ser eliminadas do ordenamento jurídico em face do dever de coerência entre as normas. Ainda no pensamento do doutrinador, a proibição dos conflitos entre as normas deveriam ser direcionadas somente ao legislador que tem por competência a confecção das normas e ao juiz que é responsável por aplicar as mesmas. Nos dizeres de Bobbio (2011, p. 111): “Não deveis criar normas que sejam incompatíveis com outras normas do sistema.”

É perceptível a necessidade de atenção do legislador ao criar as normas e do judiciário ao aplicá-las para que não haja a presença de antinomias, e no caso de haver o conflito entre as normas, que estas sejam rapidamente eliminadas a fim de manter a organização no ordenamento jurídico brasileiro e o respeito à ordem das normas quanto à hierarquia. Se for admissível que uma norma inferior prevaleça sobre uma norma hierarquicamente superior, então os princípios fundamentais da Constituição Federal estariam destinados a desaparecerem do ordenamento jurídico. No caso analisado, observa-se que uma norma ordinária inferior está se sobrepondo a uma norma constitucional superior.

No direito brasileiro, em conformidade com a Constituição de 1988, existem mecanismos para solucionar este conflito da lei ordinária (art. 2º da Lei 9.506/97) que está em desconformidade com a norma constitucional (art. 38, V da CF/88), ambas já descritas neste capítulo e sendo esta de posição hierárquica mais elevada, utiliza-se o Controle de Constitucionalidade para sanar essa incompatibilidade entre a norma ordinária e a Constituição.

Nos ensinamentos de Luis Roberto Barroso (2012), o controle de constitucionalidade é uma das técnicas mais relevantes para verificação de compatibilidade entre uma lei infraconstitucional e a carta constitucional.

O exercício do controle de constitucionalidade consiste em várias medidas que visam à restauração da harmonia dentro do sistema jurídico. “A declaração de inconstitucionalidade

consiste no reconhecimento da invalidade de uma norma e tem por fim paralisar sua eficácia”. (BARROSO, 2012, p. 23).

Compreende-se que o controle de constitucionalidade tem a função de reestabelecer a ordem quando prejudicada em decorrência da pretensão de uma norma inferior contrariar os dispositivos da Magna Carta. Continuar aplicando a norma inconstitucional significa deixar de lado a hierarquia da Constituição da República Federativa do Brasil.

As normas infraconstitucionais podem afrontar a constituição de duas formas, por vício formal ou material. No entanto, o dispositivo específico da lei 9.506/97 trata de uma inconstitucionalidade por vício material e, neste sentido, vale a lição de Barroso (2012, p. 51): “A inconstitucionalidade material expressa uma incompatibilidade de conteúdo, substantiva, entre a lei ou ato normativo e a Constituição.” Ou seja, a inconstitucionalidade está no texto, na matéria da referida lei.

Infere-se dos ensinamentos que uma norma sendo incompatível com a Constituição deverá ser invalidada e, em consequência, declarada a sua nulidade. Uma norma inconstitucional não pode ser válida, pois a Constituição é a lei maior, e diante dos conceitos doutrinários elencados, o artigo 2º da referida lei ordinária estaria sujeita ao controle de constitucionalidade por vício material, e com o reconhecimento da inconstitucionalidade a norma perderia sua validade e, em decorrência, sua eficácia.

Além da análise feita a respeito da inconstitucionalidade do referido dispositivo pertencente ao Plano de Seguridade Social dos Congressistas, também pode ser feita a análise de uma possível inconstitucionalidade na totalidade da lei. A lei nº 9.506, de 30 de outubro de 1997, instituiu o Plano de Seguridade Social dos Congressistas e está em vigor desde 1º de fevereiro de 1999, possui natureza contributiva e facultativa com a finalidade de garantir e regular o regime de previdência dos deputados federais e senadores.

Conforme visto no capítulo 3, a jurisprudência do STF considera os agentes políticos como sendo servidores públicos em sentido amplo. A doutrina já citada afirma que está incluso na categoria de servidores públicos em sentido lato, os servidores temporários. Diante da E.C. 20/98, esses servidores temporários estão sujeitos, de forma obrigatória, ao Regime Geral de Previdência Social, ao passo que os titulares de mandato eletivo – servidores temporários estariam sujeitos ao RGPS.

Os titulares de mandato eletivo são considerados como servidores temporários de acordo com posicionamento do Supremo Tribunal Federal na Ação de Direta de Inconstitucionalidade nº 455-7/DF, posicionamento do ex-ministro Sepúlveda Pertence:

[...] Segundo, o próprio art. 40 CF, § 2º, cometeu à lei dispor “sobre a aposentadoria em cargos ou empregos temporários”, entre os quais, argumenta-se, se incluiriam, em sentido amplo, os mandatos parlamentares. (BRASIL, 1991).

O ex-ministro Sepúlveda foi relator na referida ação com julgamento em 23 de maio de 1991. Nota-se que tal entendimento referente aos mandatos parlamentares já existia bem antes da E.C 20/98 que trata da previdência dos cargos temporários. Posteriormente, no Recurso Extraordinário nº 351.717-1/PR, o citado Ministro trouxe seu entendimento a respeito da previdência dos mandatos parlamentares:

[...] 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. (LAUAR FILHO, 2005).

Diante do posicionamento do ex-ministro Sepúlveda, com o advento da mencionada Emenda, os ocupantes de cargos temporários, no qual incluem os mandatos parlamentares, estes estão abrangidos pelo RGPS. Mas, atualmente, o dispositivo Constitucional não está sendo obedecido, pois deputados e senadores estão vinculados ao regime especial – Plano de Previdência Social dos Congressistas (PSSC) com características distintas dos regimes existentes estudados no início do presente trabalho.

Foi criada recentemente a Lei nº 14.643 de 2014 que instituiu o regime próprio de previdência para deputados estaduais e suplentes do Rio Grande do Sul, nos mesmos moldes do PSSC. O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 5302, com pedido de Medida Cautelar para suspender a eficácia da lei que beneficia os parlamentares do Rio Grande do Sul até a data de julgamento da ADI (BRASIL, 2015). O pedido de Liminar não foi acolhido, o Relator da Ação é o Ministro Dias Toffoli.

No teor da ADI 5302, o Conselho Federal da OAB questiona a ofensa da lei 14.643/2014 ao artigo 40, § 13 combinado com o artigo 201, ambos da Constituição de 1988. A Ordem dos Advogados do Brasil afirma que depois da E.C. 20/98 os parlamentares passaram a contribuir para o RGPS de forma obrigatória, com requisito de 35 anos de contribuição e 65 anos de idade, se homem, e 30 anos de contribuição e 60 anos de idade, se mulher. E o artigo 201 § 1º da Constituição veda a adoção de requisitos e parâmetros diversos para a concessão de aposentadorias aos favorecidos do Regime Geral de Previdência, com exceção de algumas

atividades em condições especiais previstas em lei complementar. (ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, 2015).

Os dispositivos da Constituição não preveem parâmetros para que haja regime de previdência especial para os titulares de cargo eletivo, tendo em vista a existência do artigo que submete os políticos a um regime de previdência já existente na Carta Magna. Portanto, seria inaceitável a criação de regime específico para os parlamentares.

O Conselho Federal da OAB questiona ainda que a referida lei do Rio Grande do Sul viola também princípios constitucionais previstos no artigo 37, que são o da impessoalidade e da moralidade. Afirma que a criação desse regime institui grandes privilégios aos parlamentares e tratamento desigual para com a sociedade. A criação desse regime é irracional, pois não tem fundamento constitucional, para que este exista. (ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, 2015).

Diante do exposto, observa-se que a existência de um regime próprio beneficiando os senadores e deputados federais, faz com que outros estados legislem em interesse próprio adotando o princípio da simetria em benefício dos titulares de mandato eletivo. Isso traz grandes consequências ao erário do estado, pois este benefício é mantido com dinheiro dos cofres públicos. Conforme pesquisa feita no portal da transparência da Câmara Federal, no ano de 2015, foram gastos mais de 116 milhões de reais com o plano de previdência próprio dos parlamentares federais e pensionistas. (BRASIL, 2016).

Portanto, a existência de Regimes Próprios destinados aos titulares de mandatos eletivos como o PSSC e de possíveis outros que estariam em vigor nas várias Casas Legislativas dos demais estados seriam insustentáveis, pois não estão em conformidade com a Constituição, ou seja, esses regimes especiais de previdência estariam afrontando os dispositivos Constitucionais.

No dia 18 de janeiro de 2016, o Procurador-Geral da República – PGR, Rodrigo Janot Monteiro de Barros, se manifestou através de parecer pelo conhecimento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5302. Em sede de mérito, o Procurador Janot alega ofensa ao art. 201 caput e §1º e art. 40, §13, ambos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Pois os mencionados dispositivos vedam a adoção de critérios distintos para conceder aposentadoria aos beneficiários do RGPS, através de criação de regimes próprios aos titulares de mandatos eletivos, tendo em vista que os mesmos se submetem de forma obrigatória ao RGPS. Afirma ainda, em seu parecer, que a elaboração de leis cujo único propósito seja beneficiar poucos indivíduos, são leis imorais e que não possuem isonomia. (BRASIL, 2016).

Diante do parecer do Procurador da República e as teses apresentadas no presente trabalho, nota-se que é firme o entendimento de que a existência de regimes próprios afrontam os dispositivos contidos na CRFB/88. É inegável que tais regimes existem apenas para privilegiar os ocupantes de mandatos eletivos, gerando uma desigualdade e desrespeito aos cidadãos brasileiros. Pois estes titulares de mandato eletivo, em respeito ao princípio da igualdade que traz a Carta Magna, deveriam ser tratados de forma igualitária com os cidadãos brasileiros.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A Seguridade Social Brasileira está prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, sendo esta uma forma de proteção oferecida pelo estado mediante contribuição de todos os indivíduos. Essa proteção visa minimizar a preocupação com ocorrências futuras como a velhice, a doença e a interrupção das atividades do trabalhador.

Um dos elementos da Seguridade Social é a Previdência Social, sendo esta composta pelos sistemas Regime Geral de Previdência Social – RGPS e os Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS. O primeiro sistema é o maior plano de previdência, pois abrange a grande maioria dos trabalhadores com vínculo formal e possui duas modalidades de segurados: segurados obrigatórios e segurados facultativos, em obediência ao princípio da universalidade do atendimento previsto na Constituição de 1988. O último sistema o RPPS abrange os servidores ocupantes de cargo público efetivo, filiados de forma compulsória a este regime.

De acordo com a doutrina e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, os agentes políticos são considerados como servidores públicos em sentido amplo, que inclui a categoria de servidores regidos por estatutos, servidores temporários e empregados públicos. Desse modo, os agentes políticos em exercício de mandato legislativo são servidores temporários, pois cumprem mandato por tempo determinado, ficando sujeitos ao Regime Geral de Previdência Social por força do parágrafo 13 do artigo 40 da Constituição Federal, com exceção dos servidores públicos afastados do cargo para cumprirem mandato eletivo, pois essa categoria de servidores já possui plano de previdência próprio.

Foi feito um estudo acerca do conceito de antinomia, sendo esta um conflito de normas válidas existentes em um mesmo âmbito jurídico e as normas devem ser contraditórias. Abordamos as várias antinomias e possíveis formas de resolução com o objetivo de identificar

uma solução para o conflito normativo entre o artigo 38, inciso V da Constituição de 1988 e o artigo 2º da Lei 9.506/97.

Portanto, verifica-se que o conflito entre as duas normas trata-se de uma antinomia aparente, pois existe critério para solucioná-la. O presente conflito está entre uma norma Constitucional, ou seja, hierarquicamente superior, e uma norma ordinária inferior. Nesse caso aplica-se o critério da hierarquia, onde a norma superior prevalecerá sobre a norma inferior em virtude da supremacia da Carta Magna e as normas superiores derrogam as inferiores e nunca o contrário.

De acordo com a doutrina, as antinomias não devem existir no ordenamento jurídico e, por isso, devem ser eliminadas. E, para isso, existem mecanismos previstos na Constituição de 1988, para a solução desta antinomia entre os dispositivos mencionados. Neste caso, o mecanismo adequado será o Controle de Constitucionalidade que tem por finalidade restabelecer a ordem do ordenamento jurídico quando prejudicado em decorrência de normas infraconstitucionais que contrariam os dispositivos da Carta Magna.

A inconstitucionalidade do dispositivo da Lei 9.506/97 está contida na matéria, no texto da lei e, portanto, trata-se de uma inconstitucionalidade por vício material. Dessa forma, aplica-se o controle de constitucionalidade para declarar a inconstitucionalidade do artigo 2º da referida lei. Este mecanismo invalida o artigo que está em contrariedade com a norma constitucional paralisando a sua eficácia.

Com base nas doutrinas e jurisprudência estudadas no presente trabalho, conclui-se que, além da análise feita da possível inconstitucionalidade no dispositivo da mencionada lei, analisou-se também a possível inconstitucionalidade quanto à totalidade da lei face ao entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal acerca da Emenda Constitucional nº 20/98. A referida E.C. determina que os ocupantes de cargos temporários, no qual incluem os mandatos parlamentares, sejam vinculados de forma obrigatória ao Regime Geral de Previdência Social. No entanto, a norma constitucional não está sendo obedecida, pois os parlamentares possuem um Regime Próprio de Previdência que é o Plano de Seguridade Social dos Congressistas instituído pela Lei 9.506/97.

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ajuizou uma Ação Direita de Inconstitucionalidade questionando a criação da Lei n. 14.643/2014, que instituiu o regime próprio de previdência dos deputados distritais do estado do Rio Grande do Sul. A recente lei foi criada nos mesmos moldes do PSSC. A OAB questiona que a partir da E.C. 20/98 os titulares de mandatos eletivos passaram a contribuir de forma obrigatória para o RGPS.



Desta feita, verifica-se que a existência do regime próprio de previdência para os deputados federais e senadores faz com que outros estados também criem regimes próprios para os titulares de mandato eletivo trazendo consequências ao erário do estado, pois esses benefícios são mantidos com dinheiro dos cofres públicos e, somente no ano de 2015, foram gastos mais de 116 (cento e dezesseis) milhões de reais com o Plano de Previdência dos deputados federais, senadores e pensionistas.

Diante do ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade de nº 5302 e diante do entendimento do Supremo Tribunal Federal no julgamento que será feito futuramente quanto à referida ADI, poderíamos pensar que possivelmente esse julgamento traria reflexos ao PSSC de forma negativa ou positiva.

Por fim, perfaz que atualmente o dispositivo constitucional que trata da contribuição previdenciária do servidor público durante o exercício de mandato eletivo e o dispositivo que trata da obrigatoriedade de vinculação dos parlamentares ao Regime Geral de Previdência Social não estão sendo obedecidos, ferindo a supremacia da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

## **REFERÊNCIAS**

BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. São Paulo: Edipro, 2011.

BRASIL. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 512-0 PB. Disponível em: <[http://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/ADI\\_512\\_PB\\_1278846843574.pdf?Signature=oIog6kLyknxB%2FCVP95qQQQk4C%2Fk%3D&Expires=1443997656&AWSAccessKeyId=AKIAIPM2XEMZACAXCMBA&response-content-type=application/pdf&x-amz-meta-md5-hash=e4a41d54881b848d6ccf72c2158c70d0](http://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/ADI_512_PB_1278846843574.pdf?Signature=oIog6kLyknxB%2FCVP95qQQQk4C%2Fk%3D&Expires=1443997656&AWSAccessKeyId=AKIAIPM2XEMZACAXCMBA&response-content-type=application/pdf&x-amz-meta-md5-hash=e4a41d54881b848d6ccf72c2158c70d0)>. Acesso em: 04 out. 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/transparencia/gestao-na-camara-dos-deputados/gestao-orcamentaria-financeira-e-contabil/orcamento/orcamento-da-camara/Pasta%20de%20Conteudos%202015/execucao-orcamentaria/execucao-por-programa-e-acao>>. Acesso em: 07 abr. 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 5 ago. 2015.

BRASIL. Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3048.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm)>. Acesso em: 21 ago. 2015.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657 de 4 de setembro de 1942. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/De14657.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De14657.htm)>. Acesso em: 16 out. 2015.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 20 de 15 de dezembro de 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm)>. Acesso em: 25 ago. 2015.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 41 de 19 de dezembro de 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm)>. Acesso em: 11 set. 2015.

BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212cons.htm)>. Acesso em: 20 ago. 2015.

BRASIL. Lei nº 9.506, de 30 de outubro de 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9506.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9506.htm)>. Acesso em: 25 out. 2015.

BRASIL. Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9717.htm)>. Acesso em: 04 out. 2015.

BRASIL. Ministério da Previdência. **Informe de Previdência Social**, vol. 25, n. 12, pg. 5, Brasília, dez. 2013. Disponível em: <[http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2014/01/Informe\\_dezembro\\_2013\\_web.pdf](http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2014/01/Informe_dezembro_2013_web.pdf)>. Acesso em: 01 out. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4754259>> Acesso em: 07 abr. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 455-7 DF. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346395>>. Acesso em: 07 out. 2015

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5302/RS. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4754259>>. Acesso em 9 out. 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **As Aposentadorias Voluntárias no Regime Próprio dos Servidores Públicos da União**. Caderno de Direito Previdenciário. Porto Alegre, 2007.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 16 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. EBOOK

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DINIZ, Maria Helena. **Conflito de Normas**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

FELIPE, Jorge Franklin Alves. **Direito Previdenciário do Servidor Público**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito. Técnica, Decisão, Dominação**. 8 ed. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2015

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 14 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2009.

LAUAR FILHO, Eduardo Henrique. Agente político titular de mandato eletivo; regime previdenciário e aposentadoria. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 543, 1 jan. 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/6140>>. Acesso em 8 out. 2015.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5302. Brasília, 13 de abr. 2015. Disponível em: <[http://www.oabrs.org.br/arquivos/file\\_552d4204e1bd6.pdf](http://www.oabrs.org.br/arquivos/file_552d4204e1bd6.pdf)>. Acesso em: 11 out. 2015.

RABELO, Flávio Marcílio. **Regimes Próprios de Previdência: modelo organizacional, legal e de gestão de investimentos**. Brasília: MPAS; SPS, 2001.

SANTOS, Luiz Alberto dos. Previdência dos servidores públicos: situação e perspectivas dos regimes próprios de previdência. **Revista de informação legislativa**, Brasília, ano 40, n. 157, jan./mar. 2003.