

04/10/2019

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 446  
MATO GROSSO**

**RELATOR** : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**  
**REQTE.(S)** : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA  
**INTDO.(A/S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

**EMENTA:** CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEIS 5.085/86, 6.243/93, 6.623/95, 7.498/01, 7.960/03 E 9.041/08, DO ESTADO DE MATO GROSSO. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS PARLAMENTARES ESTADUAIS. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO AO ART. 40, §13, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AGENTES POLÍTICOS. CARGOS TEMPORÁRIOS. FILIAÇÃO OBRIGATÓRIA AO RGPS. MODULAÇÃO DE EFEITOS. PRESERVAÇÃO DOS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS ANTERIORMENTE À DECISÃO CAUTELAR.

1. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é a via adequada para impugnação conjunta de atos normativos anteriores e posteriores à edição dos preceitos constitucionais que são invocados como parâmetros de controle.

2. A Emenda Constitucional 20/98 limitou a filiação aos regimes próprios de previdência apenas a servidores titulares de cargo efetivo, bem como vedou a criação de regimes previdenciários alternativos, em benefício de categorias determinadas.

3. Os agentes políticos, no exercício de mandato, desempenham cargos públicos temporários, de modo que se submetem à filiação obrigatória ao Regime Geral de Previdência Social, a teor do disposto no art. 40, §13, da Constituição Federal, incluído pela EC 20/18.

4. A existência de regime previdenciário específico para os

**ADPF 446 / MT**

deputados estaduais de Mato Grosso, com condições mais vantajosas que aquelas definidas no RGPS, importa violação aos princípios republicano, da igualdade, da moralidade, da razoabilidade e da impessoalidade.

5. Medida cautelar confirmada e arguição julgada parcialmente procedente, com modulação dos efeitos da decisão, para resguardar os pensionistas que, até a data da publicação da decisão que deferiu a medida cautelar, já percebiam os benefícios previdenciários previstos nas leis invalidadas.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro DIAS TOFFOLI, em conformidade com a ata de julgamento e as notas taquigráficas, por maioria, acordam em julgar procedente a presente arguição para: (a) declarar a não-recepção, pela Emenda Constitucional 20/1998, das seguintes disposições: (i) Lei Estadual nº 5.085/1986, arts. 3º e 4º; (ii) Lei Estadual nº 6.243/1993, integralmente; (iii) Lei Estadual nº 6.623/1995, arts. 2º e 3º e o art. 1º das Disposições Transitórias; (b) declarar a inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos: (i) Lei Estadual nº 7.498/2001, integralmente; (ii) Lei Estadual nº 7.960/2003, integralmente; e (iii) Lei Estadual nº 9.041/08, integralmente; (c) modular os efeitos da decisão, para resguardar os direitos dos pensionistas que, até a data da publicação da decisão que deferiu a medida cautelar, já percebiam os benefícios previdenciários previstos nas leis invalidadas, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Marco Aurélio, que divergia quanto à modulação dos efeitos da decisão.

Brasília, 4 de outubro de 2019.

**Ministro ALEXANDRE DE MORAES**

**Relator**

04/10/2019

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 446  
MATO GROSSO**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. ALEXANDRE DE MORAES</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):** Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, com pedido de cautelar, proposta pelo Procurador-Geral da República contra as Leis 5.085/1986, 6.243/1993, 6.623/1995, 7.498/2001, 7.960/2003 e 9.041/2008, editadas pelo Estado de Mato Grosso.

O requerente transcreve e faz juntar aos autos o inteiro teor dos atos impugnados, que tratam do *Fundo de Assistência Parlamentar (FAP)*, fundo que, em sua versão original (Lei Estadual 4.675/1984), concedia benefícios previdenciários e assistência médica a membros da Assembleia Legislativa do Estado, com estipêndios proporcionais, após 8 (oito) anos de carência (art. 1º da Lei 6.243/1993), e integrais, após 24 (vinte e quatro) anos (art. 4º da Lei 5.085/1986).

Transcrevo os dispositivos impugnados:

**Lei estadual 5.085/86**

Art. 1º Ficam revogadas as Leis nº. 4.584, de 09 de agosto de 1983; 4.657, de janeiro de 1984 e o artigo 29 da Lei nº 4.675, de 09 de maio de 1984.

Art. 2º Os pensionistas no exercício de mandato legislativo estadual passarão automaticamente à percepção apenas da remuneração do cargo eletivo. (\*revogado pela Lei nº 8.927, de

**ADPF 446 / MT**

11 de julho de 2008.)

Art. 3º Dentre as finalidades previstas no artigo 3ª da Lei nº 4.675, de 09 de maio de 1984, inclui-se como prioritária o pagamento da Pensão, e em caráter estritamente subsidiário e suplementar a assistência à saúde, neste caso a conveniência será determinada previamente pelo Conselho Deliberativo.

Art. 4º Altera o artigo 14, da Lei nº 4.030, de 05 de dezembro de 1978, modificado pelo artigo 3º, da Lei nº 4.571, de 30 de junho de 1983, para fixar em 1/24 (um vinte e quatro) avos os anos de contribuição, a partir da 11ª Legislatura, assegurando-se aos integrantes da 10ª Legislatura contar o tempo como estabelecido na Lei nº 4.571, de 30 de junho de 1983.

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

**Lei estadual 6.243/93**

Art. 1º O prazo previsto no Art. 11 da Lei 4.675, de 09 de maio de 1984, é de 08 (oito) anos.

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

A Lei Estadual 6.623/1995 extinguiu o referido Fundo, facultando aos beneficiários que, naquele momento, já haviam cumprido a carência de 8 (oito) anos, duas possibilidades: (a) a devolução das contribuições já recolhidas; ou (b) a continuidade do recolhimento mensal para efeito de integralização do benefício.

Para os beneficiários que não haviam cumprido a carência, foi determinada (art. 1º das Disposições Transitórias) a devolução das contribuições recolhidas, exceto para os Deputados integrantes da 13ª Legislatura, a quem se permitiu, mesmo não cumprida a carência, a possibilidade de continuidade dos recolhimentos.

Nesse sentido, segue o teor do ato impugnado:

**Lei estadual 6.623/95**

**ADPF 446 / MT**

Art. 1º Fica extinto o Fundo de Assistência Parlamentar da Assembléia Legislativa do Estado, criado pela Lei nº 4.675, de 09 de maio de 1984, entrando em processo de liquidação a partir da vigência desta lei, respeitados os direitos adquiridos, de acordo com o disposto no Artigo 5º, XXXVI, da Constituição Federal.

Art. 2º Aos contribuintes obrigatórios ou facultativos que já cumpriram o período mínimo de carência de 08 (oito) anos de contribuição para recebimento da pensão proporcional, fica assegurado o direito de continuarem com o recolhimento mensal.

Art. 3º Fica facultado aos contribuintes que já cumpriram a carência de 08 (oito) anos de contribuição, e obrigatório para aqueles que não cumpriram o período mínimo de carência de contribuição, conforme exigência da Lei nº 6.243, de 02 de julho de 1993, a devolução dos valores correspondentes às contribuições recolhidas em conformidade e exigência dos incisos I e II do Artigo 18, da Lei nº 4.675, de 09 de maio de 1984, multiplicando-se o número de contribuições recolhidas ao Fundo de Assistência Parlamentar pelo valor de contribuição do mês em que ocorrer a devolução.

(...)

**DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS**

Art. 1º Os Deputados da 13ª Legislatura que optarem pela contribuição ao Fundo da Assistência Parlamentar-FAP e que não tenham completado o período de carência de que trata a Lei no 6.243, de 02 de julho de 1993, poderão continuar contribuindo para a Previdência Parlamentar na base prevista no Artigo 18 da Lei no 4.675, de 09 de maio de 1984, incisos I e IV, usufruindo da averbação prevista no Artigo 5º da Lei no 4.675, de 09 de maio de 1984, para efeito de percepção de pensão parlamentar, aplicando-se-lhes as demais disposições da legislação revogada.

A Lei Estadual 7.498/2001, a seu turno, autorizou que os mesmos parlamentares da 13ª legislatura realizassem o recolhimento antecipado

**ADPF 446 / MT**

das contribuições referentes aos 24 (vinte e quatro) anos de imediato, em um única parcela, para percepção também imediata do benefício de *pensão parlamentar* em montante integral, sem observância de quaisquer outros requisitos de carência ou idade.

Segue a transcrição do ato:

**Lei estadual 7.498/2001**

Art. 1º Os contribuintes do Fundo de Assistência Parlamentar alcançados pelo Art. 1o, das Disposições Transitórias da Lei no 6.623, de 18 de maio de 1995, poderão integralizar suas contribuições previdenciárias no limite previsto no art. 4o da Lei 5.085, de 03 de dezembro de 1986.

Art. 2º O Fundo de Assistência Parlamentar, extinto pela Lei no 6.623/95, e com os atos administrativos e jurídicos da sua liquidação devidamente concluídos e acabados, com exceção àqueles contribuintes remanescentes que poderão liquidar seus débitos previdenciários até 31 de janeiro de 2003, para obtenção da pensão parlamentar, não receberá qualquer contribuição a partir de 1º de fevereiro de 2003.

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Esse tratamento foi sucessivamente estendido aos parlamentares da 14ª e 15ª legislaturas pelas Leis Estaduais 7.960/2003 e 9.041/2008, respectivamente, que determinam a *repristinação* da Lei Estadual 4.675/1984, para revigorar o regramento do FAP em relação a esses novos beneficiários.

Segue o teor dos referidos atos:

**Lei estadual 7.960/2003**

Art. 1º Fica repristinada a Lei no 4.675, de 09 de maio de 1984, para produzir os seus efeitos na 14ª Legislatura.

Art. 2º O cargo de Secretário do Fundo de Assistência Parlamentar fica denominado de Secretário Executivo, com o mesmo nível e provimento por eleição direta da Assembleia

**ADPF 446 / MT**

Geral dos pensionistas.

**Lei estadual 9.041/2008**

Art. 1º Fica reprimada a Lei no 7.960, de 25 de setembro de 2003, para produzir os efeitos na 15ª Legislatura.

Art. 2º Os membros da 15ª Legislatura da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso poderão integralizar suas contribuições previdenciárias no limite previsto na legislação vigente.

O requerente fez juntar aos autos o teor da representação por inconstitucionalidade apresentada pelo Ministério Público de Mato Grosso, na qual há referência à tomada de contas realizada pelo Tribunal de Contas estadual sobre os registros de pensão concedidos pelo FAP (Processo TCE-MT 60011/2007). Essa informação permitiria a conclusão de que o financiamento desses benefícios é quase integralmente custeado por receitas do erário.

Colhe-se daquela manifestação o seguinte excerto:

Importante mencionar que, de acordo com o relatório técnico do Tribunal de Contas do Estado, relativo à prestação de contas do FAP no ano de 2008, o sistema é mantido por repasses que oneram o erário, pois a receita de contribuições sociais dos pensionistas juntamente com a obrigações patronais equivaleram, em média, a apenas 5,6% do total das despesas, ou seja, 94,4% da despesa do FAP no ano de 2008 foi financiada diretamente por recursos públicos.

Em razão disso, o requerente argumenta que as normas impugnadas violariam: os *princípios federativo* (art. 2º e 25, caput e § 1º) e *republicano* (art. 1º); a *competência da União para editar normas gerais em matéria de previdência social* (art. 24, XII); os *princípios da igualdade* (art. 5º, caput), da *moralidade e da impessoalidade* (art. 37, caput); o art. 40, § 13, que vincula ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) os ocupantes de cargos temporários e em comissão, e o art. 201, caput e § 7º, I e II, que preveem obrigatoriedade do regime geral e regras gerais de aposentadoria.

**ADPF 446 / MT**

Pela decisão monocrática de 6 de maio de 2017, concedi a medida cautelar pleiteada, determinando *“a suspensão da eficácia dos atos impugnados, com efeitos ex nunc, vedada a concessão ou majoração de benefícios fundados nessas normas até o julgamento definitivo da presente arguição”*.

Solicitadas informações, o Governador do Estado de Mato Grosso manifestou-se no sentido de que os esclarecimentos devem ser prestados pelo próprio Poder Legislativo estadual, tendo em vista que os dispositivos impugnados são de iniciativa parlamentar e dizem respeito exclusivamente aos Deputados Estaduais.

A Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso apresentou informações, nas quais pugna pela improcedência do pedido, ante a ausência de qualquer descumprimento de preceito fundamental. Aduz a necessidade de modulação dos efeitos da decisão, em caso de procedência do pedido, para que eventual declaração de inconstitucionalidade somente tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado, mantendo-se os benefícios previdenciários dos atuais pensionistas.

A Advocacia-Geral da União manifesta-se pela procedência parcial do pedido, a fim de declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados, ressalvados, tão somente, os artigos 1º e 2º da Lei 5.085/1986 e os artigos 1º e 4º a 11 da Lei 6.623/1995. Aponta que a instituição de sistema próprio de previdência social destinado aos parlamentares estaduais afronta o disposto no art. 40, § 13, da CF.

Por sua vez, a Procuradoria-Geral da República, em nova manifestação, pugna pelo acolhimento do pedido da inicial.

Por meio de petição, a Assembleia Legislativa de Mato Grosso requereu novo pronunciamento acerca da extensão da providência cautelar deferida, a fim de: (i) possibilitar o reajustamento dos benefícios do Fundo de Assistência Parlamentar, em conformidade com os reajustes que venham a ser concedidos aos subsídios dos Deputados Estaduais; e (ii) conceder o benefício previdenciário a dependente de pensionista falecido após a implementação da cautelar.

Em decisão de 30 de novembro de 2018, deixei explicitado que os



**ADPF 446 / MT**

*efeitos da cautelar deferida obstam a majoração, a qualquer título, dos benefícios financiados pelo Fundo de Assistência Parlamentar, mas não impedem a continuidade do pagamento a dependentes de beneficiários falecidos.*

É o relatório.

04/10/2019

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 446  
MATO GROSSO****VOTO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):** De início, em caráter preliminar, observo que a arguição foi proposta por autoridade dotada de legitimidade ativa para a promoção de ações de controle concentrado de constitucionalidade, além de estar suficientemente instruída e com a indicação dos preceitos tidos por violados, dos atos questionados e as especificações do pedido.

Cabe, no entanto, enfrentar questão relativa ao cabimento, na hipótese, de ADPF. É que, no caso, o autor impugnou tanto leis anteriores quanto posteriores à promulgação dos dispositivos tidos como violados, com o fim de satisfazer o ônus de impugnação de todo o complexo normativo. Surge, então, o questionamento quanto à possibilidade de utilização da arguição para impugnação de atos normativos que poderiam ser analisados, em tese, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

É certo que a jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL comete à parte requerente o ônus de impugnação de todo o complexo normativo tido por incompatível com a Constituição, a fim de que a eventual invalidação da norma atacada não acarrete a repristinação de normas anteriores cujo teor também conflite com o texto constitucional (ADI 3.148, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJe de 28/9/2007).

Por outro lado, conforme assentado no julgamento da ADI 3.660 (Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 8/5/2008), o referido ônus de impugnação dispensa o ataque a atos anteriores à Constituição Federal de 1988, tendo em vista que o processo de controle abstrato tem como finalidade precípua a aferição de constitucionalidade de normas pós-constitucionais.

Ocorre que o requerente optou por questionar todo o plexo

**ADPF 446 / MT**

normativo referente ao Fundo de Assistência Parlamentar, inclusive leis pré-constitucionais. Naturalmente, não lhe cabia esse ônus, tendo em vista a orientação firmada na ADI 3.660, mas nada obsta que o faça.

Mostra-se cabível, portanto, a utilização da ADPF no caso. A presença, no objeto da arguição em foco, de atos normativos anteriores à edição dos preceitos que são invocados como parâmetros de controle impede a utilização da Ação Direta de Inconstitucionalidade, o que justifica o cabimento da ADPF, atendido o requisito da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999). Nesse sentido, a orientação seguida pela CORTE no julgamento da ADPF 378-MC (Rel. Min. EDSON FACHIN, Rel. p/ acórdão Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2015, DJe de 7/3/2016).

Superada a preliminar, passo ao exame de mérito.

Conforme relatado, as normas atacadas revigoraram fundo de previdência já extinto, que, quando vigente, beneficiava membros do Poder Legislativo de Mato Grosso com a concessão de benefícios previdenciários. A filiação, contribuição e o plano de benefícios referentes a esse Fundo ocorria por requisitos e critérios próprios e distintos do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos efetivos do Estado de Mato Grosso.

Cuida-se de saber, portanto, se as normas impugnadas, que asseguram um sistema de previdência específico para os parlamentares estaduais, violam (a) os princípios federativo (art. 2º e 25, *caput* e § 1º, da CF) e republicano (art. 1º da CF); (b) a competência da União para editar normas gerais em matéria de previdência social (art. 24, XII, da CF); (c) os princípios da igualdade (art. 5º, *caput*, da CF), da moralidade e da impessoalidade (art. 37, *caput*, da CF); (d) o art. 40, § 13, da CF, que vincula ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) os ocupantes de cargos temporários e em comissão, e o art. 201, *caput* e § 7º, I e II, da CF, que preveem obrigatoriedade do regime geral e regras gerais de aposentadoria.

**ADPF 446 / MT**

Cumpre verificar, inicialmente, se o Estado de Mato Grosso poderia, à luz das normas de distribuição de competências legislativas estatuídas na Constituição Federal, disciplinar regime previdenciário específico para os deputados estaduais.

A Constituição Federal de 1988 adotou como forma de Estado o federalismo, garantindo aos entes subnacionais certa parcela de autonomia política. Nas lições de JOSÉ AFONSO DA SILVA, esse modelo implica “a capacidade ou poder de gerir os próprios negócios, dentro de um círculo prefixado por entidade superior. E é a Constituição Federal que se apresenta como poder distribuidor de competências exclusivas entre as três esferas de governo” (*Curso de Direito Constitucional Positivo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 640).

O legislador constituinte de 1988, sabedor da tradição centralizadora brasileira, tanto, obviamente, nas diversas ditaduras que sofremos, quanto nos momentos de normalidade democrática, instituiu novas regras descentralizadoras na distribuição formal de competências legislativas, com base no princípio da predominância do interesse, e ampliou as hipóteses de competências concorrentes.

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes componentes do Estado Federal brasileiro, portanto, é o princípio da predominância do interesse, não apenas para as matérias cuja definição foi preestabelecida pelo texto constitucional, mas também em termos de interpretação em hipóteses que envolvem várias e diversas matérias, como na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Sob tal perspectiva, a Constituição Federal estabeleceu a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre previdência social. Desse modo, atribui-se à União a edição de normas gerais que busquem a padronização nacional, enquanto aos Estados cabe a produção de normas supletivas ou complementares, observadas as normas constitucionais de regência.

Assim, é possível verificar que a atual redação da Constituição Federal prevê taxativamente três espécies de regimes previdenciários: (a)

**ADPF 446 / MT**

o Regime Geral de Previdência Social (RGPS); (b) o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos com vínculo efetivo com a Administração; e (c) os Regimes Complementares de Previdência, de natureza pública ou privada.

O presente caso trata de fundo de previdência que beneficiava membros do Poder Legislativo estadual. A filiação, a contribuição e o plano de benefícios referentes a esse Fundo ocorriam por requisitos e critérios próprios e distintos daquelas três espécies de regimes previdenciários.

Verifica-se, portanto, que o legislador estadual, a pretexto de exercer sua competência concorrente (art. 24, XII, da CF), dispôs sobre matéria previdenciária de modo inteiramente distinto dos regimes de previdência estatuídos na Constituição Federal. Com efeito, ao delinear um modelo de previdência extravagante, a Assembleia Legislativa de Mato Grosso desviou-se do desenho institucional que deveria observar e, além disso, incorreu em usurpação de competência, atuando para além do que lhe cabia, nos termos do art. 24, XII, da CF, o que resulta na incompatibilidade das normas impugnadas com o texto constitucional.

De outro giro, há de se verificar se os parlamentares se submetem, obrigatoriamente, ao Regime Geral de Previdência Social, por se qualificarem como ocupantes de cargo temporário, conforme o disposto no art. 40, § 13, da CF, que possui a seguintes redação:

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-

**ADPF 446 / MT**

se o regime geral de previdência social.

A Constituição Federal, em sua redação original, ao prever a edição de lei ordinária para disciplinar a aposentadoria em cargos temporários (art. 40, § 2º), serviu como fundamento para a criação de regimes previdenciários próprios para parlamentares, a exemplo do Instituto de Previdência dos Congressistas (IPC), aplicável ao Congresso Nacional, e de outros da esfera estadual, como o mato-grossense, ora em análise.

Com fundamento nessa disposição constitucional, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, no julgamento do Recurso Extraordinário 199.720/SP (Rel. Min. MARCO AURÉLIO), entendeu ser constitucional a previsão de lei do Estado de São Paulo que possibilitava aposentadoria parlamentar com apenas oito anos de contribuição, sob o fundamento de que *“o próprio § 2º do artigo 40 contempla a possibilidade de a lei dispor, de forma específica, independentemente do tempo de serviço fixado constitucionalmente, sobre aposentadoria, encargos ou empregos temporários”*.

A Lei Federal 9.506/1997 tratou, no âmbito do Congresso Nacional, da extinção do Instituto de Previdência dos Congressistas (IPC), e sua substituição pelo Plano de Seguridade Social dos Congressistas (PSSC), também dispondo sobre o regime de previdência de parlamentares de todos os níveis da Federação, ao alterar o art. 12, I, *h*, da Lei 8.212/1993, nos seguintes termos:

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

I - como empregado:

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

Esta CORTE assentou a inconstitucionalidade dessa norma, por incompatibilidade com a redação original do art. 195, II, da CF, na medida em que criava figura de segurado obrigatório da previdência social não autorizada pelo texto constitucional (RE 351.717, Rel. Min. CARLOS

**ADPF 446 / MT**

VELLOSO, DJ de 21/11/2003). Eis o teor do voto do Ministro Relator:

Registre-se que, quando editada a Lei 9.506, de 1977, vigia o art. 195, II, C.F., com esta redação:

Art. 195.....

II.- dos trabalhadores;

É dizer, o trabalhador seria segurado da previdência social, certo que trabalhador, no caso, seria aquele que prestasse serviço a entidade de direito privado ou mesmo entidade de direito público, desde que abrangido pelo regime celetista. A contribuição social seria devida por esse trabalhador.

A Lei 9.506, de 1997, ao acrescentar a alínea h ao inciso I do art. 12 da Lei 8.212, de 1991, tornando segurado obrigatório do regime geral de previdência social o exercente de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social, inovou, sobremaneira: fez do agente político o trabalhador indicado no inc. II do art. 195 da Constituição.

Em razão desse julgado, o Senado Federal, por meio da Resolução 26/2005, veio a suspender esse dispositivo (art. 12, I, “h”, da Lei 8.212/91).

Houve a superação desse entendimento com a posterior alteração do texto constitucional, por meio da já referida Emenda Constitucional 20/1998, que limitou a filiação aos Regimes Próprios de Previdência apenas a servidores titulares de cargo efetivo.

A norma que delegava à lei ordinária a disciplina da aposentadoria dos ocupantes de cargo temporário (art. 40, § 2º, na redação original) foi substituída por aquela que submetia esses servidores à filiação obrigatória do Regime Geral de Previdência Social (art. 40, § 13, da CF).

Nesse sentido, a jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL firmada nos julgamentos da ADI 4.639 (DJe 7/4/2015) e da ADI 4.641 (DJe 9/4/2015), ambas relatadas pelo Min. TEORI ZAVASCKI, em que foram invalidadas leis estaduais que, no primeiro caso, criavam regime previdenciário específico de notários, registradores e

**ADPF 446 / MT**

serventuários do foro judicial, e, no segundo precedente, permitiam a filiação de servidores não ocupantes de cargo efetivo ao regime próprio de previdência. Segue transcrita a ementa do último julgado referido:

Ementa: 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.

Posteriormente, o Congresso Nacional editou a Lei Federal 10.887/2004, a fim de alterar o texto do art. 12 da Lei 8.212/1991:



**ADPF 446 / MT**

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; (Incluído pela Lei nº 10.887, de 2004).

Como é possível observar, essa providência legislativa incluiu os exercentes de mandatos eletivos, em qualquer nível federativo, como segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social, salvo se já vinculado a Regime Próprio de Previdência, na condição de servidor público licenciado para o cumprimento de mandato.

Assim, é possível afirmar que, após a edição da Emenda Constitucional 20/1998 e da Lei Federal 10.887/2004, os agentes políticos exercentes de mandato eletivo, por se enquadrarem na categoria de ocupantes de cargo temporário, passaram a se submeter à filiação obrigatória ao Regime Geral de Previdência Social.

Como se sabe, a Constituição Federal, em seu art. 37, inciso IX, prevê a figura dos servidores temporários, pessoal contratado por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. No entanto, essa categoria não se confunde com aquela do cargo temporário, mencionada no art. 40, § 13, da CF.

É que a expressão “cargo temporário” tem maior abrangência do que servidor temporário. Os ocupantes de cargo temporário incluem não somente os servidores temporários, mas também os agentes políticos titulares de mandato. Isso porque os agentes políticos não possuem vínculo efetivo com a Administração Pública, tendo em conta que o mandato, pela sua própria definição, é exercício necessariamente limitado no tempo.

Importa destacar, aliás, que, no julgamento do já referido RE 351.717 (Rel. Min. CARLOS VELLOSO, DJ 21/11/2003), afirmou-se a submissão dos agentes políticos ao disposto no art. 40, § 13, da CF, na qualidade de titulares de cargo temporário e não efetivo, conforme sustentado pelo

**ADPF 446 / MT**

eminente Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, de cujo voto se extrai o seguinte excerto (grifo aditado):

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

No mesmo sentido foi a ADI 148, conforme voto da lavra do Ministro ILMAR GALVÃO:

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 ínsito à sua própria natureza.

Não obstante, as normas impugnadas possibilitavam a aposentadoria dos deputados estaduais de Mato Grosso, com estipêndios proporcionais, após 8 anos de carência, e integrais, após 24 anos. Um cidadão comum, por outro lado, deve contribuir por 35 anos, e completar 60 anos de idade, se homem; e contribuir 30 anos, e completar 55 anos de idade, se mulher, para aposentar-se segundo os critérios do Regime Geral de Previdência Social.

A flexibilidade quanto aos critérios de concessão da pensão parlamentar, no tocante aos interregnos de carência e ao universo de beneficiários atendidos, em benefício dos membros de legislaturas subsequentes, indica que a legislação impugnada favorece, de forma desproporcional e em prejuízo do erário, aqueles que eram os próprios agentes públicos editores desses atos, a demonstrar a ocorrência de abuso do poder legislativo e violação ao princípio republicano (art. 1º da CF), ao

**ADPF 446 / MT**

devido processo legislativo (art. 2º, *caput*, c/c art. 5º, *caput* e inciso LIV).

A intentada repristinação de regime previdenciário já extinto, a fim de proporcionar tratamento legislativo mais vantajoso aos membros da Assembleia Legislativa, se comparado aos requisitos para concessão de benefícios pelo RGPS e aos valores pagos aos segurados desse regime, implica afronta ao princípio da igualdade (art. 5º, *caput*, da CF), da moralidade e da impessoalidade (art. 37, *caput*, da CF), na linha sustentada pelo requerente.

Desse modo, evidenciado que a instituição de sistema próprio de previdência social destinado aos parlamentares do Estado de Mato Grosso, denominado "Fundo de Assistência Parlamentar", afronta a Constituição Federal de 1988, passo à análise específica dos dispositivos impugnados.

Verifico que, no plexo normativo impugnado, há dispositivos específicos que não são incompatíveis com a Constituição Federal, quais sejam: (a) **art. 1º da Lei Estadual 5.085/1986**, que revogou as Leis Estaduais 4.584/1983 e 4657/1984, bem como o art. 29 da Lei Estadual 4.675/1984; (b) **art. 2º da Lei Estadual 5.085/1986**, dispondo que os titulares de mandato legislativo somente devem receber a remuneração do respectivo cargo; e (c) **arts. 1º e 4º a 11 da Lei Estadual 6.623/1995**, que extinguiram o Fundo de Assistência Parlamentar e disciplinaram seu processo de liquidação.

Todos os demais artigos das leis impugnadas tratam sobre regras específicas a respeito do Fundo de Assistência Parlamentar, motivo pelo qual são incompatíveis com a EC 20/1998.

Por fim, em vista do pedido de modulação de efeitos formulado pela Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, entendo presentes as razões de segurança jurídica e de excepcional interesse social que justificam a preservação de certos efeitos produzidos pelas normas declaradas inconstitucionais nesta Ação Direta.

Entre os beneficiários do Fundo de Assistência Parlamentar do Estado de Mato Grosso, encontram-se beneficiários que gozam dessa

**ADPF 446 / MT**

condição há considerável tempo, inclusive pessoas de elevada idade, situadas fora do mercado de trabalho, sem possibilidade de exercer esforço laboral para sua subsistência e de sua família, com consequente dependência econômica dos valores percebidos por intermédio do explicitado Fundo.

Além disso, esses beneficiários preencheram requisitos estabelecidos por leis que gozavam de presunção de constitucionalidade, não podendo ser-lhes atribuídas, depois de grande lapso temporal, as consequências desfavoráveis advindas da declaração de inconstitucionalidade do Fundo de Assistência Parlamentar.

Com efeito, a fim de preservar as situações jurídicas consolidadas no tempo, insuscetíveis de desfazimento sem graves consequências à segurança jurídica dos seus titulares, devem ser ressalvadas dos efeitos da presente decisão as situações dos pensionistas do Fundo de Assistência Parlamentar que, até a data da publicação da decisão que deferiu a medida cautelar, já percebiam os benefícios previstos nas leis invalidadas.

Diante do exposto, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE a presente arguição, com a finalidade de:

(a) declarar a não recepção, pela Emenda Constitucional 20/1998, das seguintes disposições: (i) Lei Estadual 5.085/1986, arts. 3º e 4º; (ii) Lei Estadual 6.243/1993, integralmente; (iii) Lei Estadual 6.623/1995, arts. 2º e 3º e o art. 1º das disposições transitórias;

(b) declarar a inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos: (i) Lei Estadual 7.498/2001, integralmente; (ii) Lei Estadual 7.960/2003, integralmente; e (iii) Lei Estadual 9.041/08, integralmente;

(c) modular os efeitos da decisão, para resguardar os direitos dos pensionistas que, até a data da publicação da decisão que deferiu a medida cautelar, já percebiam os benefícios previdenciários previstos nas leis invalidadas.

É o voto.

**ADPF 446 / MT**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 446  
MATO GROSSO**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. ALEXANDRE DE MORAES</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>

**V O T O**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Divirjo parcialmente do Relator quanto à modulação dos efeitos da decisão. Eis a denominada inconstitucionalidade útil. Praticamente aposta-se na morosidade da Justiça. Proclamado o conflito da norma com a Constituição Federal, mitiga-se esta sob o ângulo da higidez, como se não estivesse em vigor até então, e assenta-se, como termo inicial do surgimento de efeitos da constatação do conflito, a data da publicação da decisão mediante a qual deferida a liminar.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 446**

PROCED. : MATO GROSSO

**RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES**

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedente a arguição para: (a) declarar a não-recepção, pela Emenda Constitucional 20/1998, das seguintes disposições: (i) Lei Estadual nº 5.085/1986, arts. 3º e 4º; (ii) Lei Estadual nº 6.243/1993, integralmente; (iii) Lei Estadual nº 6.623/1995, arts. 2º e 3º e o art. 1º das Disposições Transitórias; (b) declarar a inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos: (i) Lei Estadual nº 7.498/2001, integralmente; (ii) Lei Estadual nº 7.960/2003, integralmente; e (iii) Lei Estadual nº 9.041/08, integralmente; (c) modular os efeitos da decisão, para resguardar os direitos dos pensionistas que, até a data da publicação da decisão que deferiu a medida cautelar, já percebiam os benefícios previdenciários previstos nas leis invalidadas, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Marco Aurélio, que divergia quanto à modulação dos efeitos da decisão. Plenário, Sessão Virtual de 27.9.2019 a 3.10.2019.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário