

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO
FACULDADE DE DIREITO**

JANAÍNA MALVEIRA TEIXEIRA

**DA CONSTITUCIONALIDADE DA CONTRIBUIÇÃO SOCIAL INCIDENTE SOBRE
OS SUBSÍDIOS DOS TITULARES DE MANDATO ELETIVO FEDERAL**

**FORTALEZA
2006**

JANAÍNA MALVEIRA TEIXEIRA

**DA CONSTITUCIONALIDADE DA CONTRIBUIÇÃO SOCIAL INCIDENTE SOBRE
OS SUBSÍDIOS DOS TITULARES DE MANDATO ELETIVO FEDERAL**

Monografia apresentada como exigência parcial
para obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob
a orientação da Professora Dr.^a Celina Serra.

**Fortaleza - Ceará
2006**

JANAÍNA MALVEIRA TEIXEIRA

**DA CONSTITUCIONALIDADE DA CONTRIBUIÇÃO SOCIAL INCIDENTE SOBRE
OS SUBSÍDIOS DOS TITULARES DE MANDATO ELETIVO FEDERAL**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

Faculdade de Direito

Data: 22/02/2006

BANCA EXAMINADORA

Celina Serra (Orientadora)

Fernanda Cláudia Araújo da Silva Vaccari (Professora)

Louise Araújo (Bacharel em Direito)

DEDICATÓRIA

A meus pais e ao grande amigo Rafael do Carmo Barreto. Aos pais pela paciência e confiança sempre despendidas sem descanso. Ao amigo, carinhosamente tido por Alberi, pois que sem ele este trabalho fatalmente não existiria.

Aos amigos que fiz durante a graduação, especialmente a segunda família que criei no Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária – NAJUC, onde pude cultivar e aprimorar meus anseios pessoais e profissionais, sem esquecer de valorizar as coisas mais simples da vida.

Aos familiares com quem cultivo fortes laços de amizade e muito carinho, principalmente os que me acolheram quando me mudei para Fortaleza.

Aos meus avôs, Olegário e Isaac, que de certo estão olhando por mim onde quer que estejam. Espero estar sendo motivo de alegrias, a exemplo das que pudemos compartilhar outrora.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, aos meus irmãos e demais amigos, dentre os quais os que compartilham laços familiares. A gratidão pela amizade e companheirismo de todos é inestimável.

Agradeço imensamente a meu pai, Hamilton, e à minha mãe, Dolores. Pelo amor, carinho, compreensão e pulso firme nos momentos apropriados, especialmente nesse, na reta final da faculdade. Agradeço pelo exemplo, pela paciência e pelos momentos de reflexão que me são constantemente proporcionados.

Agradeço a meus amigos pela confiança. Nos momentos mais difíceis, sempre houve alguém atenuando minha insegurança. Seu apoio e amizade são minhas fontes motivadoras!

Agradeço também a Deus, por tudo de maravilhoso que tem feito por mim e minha família, nos abençoando recentemente com a vinda da pequena e muito querida Olga.

RESUMO

O presente trabalho consistiu em demonstrar a constitucionalidade da contribuição social incidente sobre os subsídios dos titulares de mandato eletivo federal, inserida no ordenamento jurídico brasileiro mediante a Lei nº 10.887, de 18.06.2004, tendo em vista discussões deflagradas em ocasião da Lei nº 9.506/97, que há quase nove anos tentou instituir referida cobrança. A Lei nº 9.506/97, através do enunciado de seu artigo 13, §1º, criou nova figura de segurado obrigatório do Regime Geral de Previdência Social ao incluir no inciso I do artigo 12 da Lei nº 8.212/91 a alínea “h”. Ao transformar o detentor de mandato eletivo federal, estadual e municipal não vinculado a regime peculiar de previdência em contribuinte compulsório do regime geral, mencionado diploma ordinário instituiu nova fonte de custeio da previdência geral. Entretanto, face à ordem constitucional vigente à época de sua publicação, somente pelo processo qualificado da lei complementar era possível esse tipo de inovação. Julgando o Recurso Extraordinário 351.717/PR, além da inobservância à exigência formal da lei complementar, o Supremo Tribunal Federal aduziu que os agentes políticos titulares de mandato eletivo não poderiam ser equiparados aos “trabalhadores” do Art. 195, II da Constituição. Por tais razões, declarou incidentalmente a inconstitucionalidade da contribuição incidente sobre os subsídios dos titulares de mandato eletivo, comunicando sua decisão ao Senado Federal, que suspendeu a execução do dispositivo através da Resolução nº 26 de 21 de junho de 2005. Aos 15.12.1998, a Emenda Constitucional nº 20 alterou o mencionado Art. 195 da Constituição, ampliando o campo de incidência das contribuições sociais. Diante dessa abertura, vem à lume a lei nº 10.887, reintroduzindo a contribuição anteriormente declarada inconstitucional. Dessa vez não houve mácula à ordem constitucional, visto que a própria Lei Maior previu a incidência das contribuições sobre a remuneração dos demais segurados do regime geral, dentre os quais os parlamentares desprovidos de regime próprio de previdência. Partindo dos elementos narrados, seguiu-se uma revisão bibliográfica e jurisprudencial acerca dos temas ventilados durante a vigência da Lei nº 9.506/97. Ademais, cuidou a pesquisa de analisar aspectos do controle de constitucionalidade de normas, especificamente o controle realizado pela via difusa ou indireta, dando enfoque aos efeitos da declaração incidental de inconstitucionalidade a juízo do Supremo Tribunal Federal e sua extensão aos demais órgãos do Poder Judiciário e o Poder Executivo, sem, contudo, vincular o legislador, que pode inovar na ordem jurídica sem malferir a autoridade das decisões do Supremo.

Palavras-chave: Contribuição social, titulares de mandato eletivo, constitucionalidade.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	08
1 A SEGURIDADE SOCIAL.....	12
1.1 Aspectos históricos.....	12
1.2 A seguridade social no atual contexto constitucional.....	14
1.3 As fontes de custeio na seguridade social.....	14
1.4 Segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social.....	16
2 O SISTEMA DE SEGURIDADE E O INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS CONGRESSISTAS.....	19
2.1 A Lei 9.506/97 e a violação ao Art. 195, §4º da Carta Federal.....	20
2.2 Declaração de Inconstitucionalidade da alínea “h” do Art.12, I da Lei nº 8.212/91.....	22
3 CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE: EFEITOS DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	25
3.1 Efeitos do controle difuso.....	26
3. 2 Participação do Senado Federal no controle difuso: ampliação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade.....	27
3.3 Tese da proibição de fossilização da Constituição pelas decisões do STF.....	30
4 A LEI Nº10.887/04 E A NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL.....	33
4.1 Constitucionalidade da contribuição social incidente sobre os subsídios dos titulares de mandato eletivo federal.....	34
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	38
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	40

INTRODUÇÃO

A Seguridade Social constitui-se em um conjunto de ações integradas, de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, com intuito de assegurar direitos pertinentes à saúde, previdência e assistência social. Consoante preceitua o Art. 195 da Carta Constitucional de 1988, a Seguridade Social deve ser mantida por toda sociedade, direta ou indiretamente, nos termos da lei.

À vista do citado dispositivo, inserem-se nesse cenário as contribuições sociais elencadas na Lei nº 8.212/91, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio e dá outras providências. Ademais das contribuições a que se refere a regra suprema, sobre as quais se debruça a referida lei, outro meio de custeio que venha a ser necessário deve ser instituído na forma de lei complementar. É o que se infere da norma contida ainda no Art. 195, em seu § 4º.

Através da Lei nº 9.506, de 30 de outubro de 1997, com a extinção do Instituto de Previdência dos Congressistas, foram incluídos no elenco dos contribuintes do Regime Geral de Previdência Social os titulares de mandato eletivo que não dispunham de regime próprio de previdência. Esse diploma incluiu no Art. 12, I, da Lei nº 8.212/91, a alínea “h”, instituindo a contribuição social incidente sobre os subsídios dos detentores de mandato eletivo, conhecida também como contribuição patronal, *verbis*:

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;

Contudo, essa inovação patenteada pela Lei nº 9.506/97 já nasceu fulminada de inconstitucionalidade, haja vista que até sua entrada em vigor as contribuições sociais partiam apenas do empregador e dos trabalhadores, sem equiparações, de maneira que, naquele contexto, a introdução de uma nova categoria de contribuinte era estreitamente dependente da edição de uma lei complementar.

Forçoso reconhecer, desta feita, a incompatibilidade da alínea “h” do Art. 12, I da Lei nº 8.212/91, introduzida pela Lei nº 9.506/97, ordinária, com a regra constitucional então vigente.

A redação do Art. 195, da Carta Federal, que dispõe sobre as contribuições sociais, estabelecia da seguinte forma:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

- I – dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro;
- II – dos trabalhadores;
- III – sobre a receita de concursos de prognósticos.

Partindo do raciocínio ora exposto, o Supremo Tribunal Federal, em sede de controle difuso de constitucionalidade, declarou a inconstitucionalidade da contribuição patronal, incidente sobre os subsídios dos titulares de mandato eletivo, tendo o Senado Federal, mediante a Resolução nº 26, de 21 de junho de 2005, acolhido esse posicionamento, suspendendo a execução da combatida alínea.

Com o advento da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, nova redação foi dada aos incisos I e II do art.195 da Constituição vigente:

[...]

I – do empregador, da empresa, e da **entidade a ela equiparada na forma da lei**, incidentes sobre:

- a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;
- b) a receita ou o faturamento;
- c) o lucro;

II - **do trabalhador e dos demais segurados da previdência social**, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201.” (Grifo nosso)

Assim, com a inclusão dos demais segurados da Previdência Social paralelamente à classe trabalhadora, abriu-se um leque de possibilidades para incidência das contribuições sociais. Por conta das inovações da Emenda Constitucional nº 20/98, o debate transferiu-se para a possibilidade de “constitucionalidade retroativa” da Lei nº 9.506/97.

Ocorre que, há pouco mais de um ano, foi publicada a Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, que inseriu nova alínea no inciso I do Art. 12 da Lei nº 8.212/91, no mesmo molde da redação tida por inconstitucional pela Suprema Corte, fulminando a dúvida

pertinente à possibilidade de “constitucionalidade retroativa” da medida anteriormente banida do ordenamento jurídico.

É de vislumbrar-se, contudo, que as decisões definitivas do Colendo STF, inclusive em sede de Ação Declaratória de Constitucionalidade ou Ação Direta de Inconstitucionalidade, bem como as Resoluções do Senado Federal, não têm ingerência sobre o legislador, que pode atuar inovando a ordem vigente sem malferir a autoridade das decisões proferidas.

Esse é o entendimento exarado pelo próprio Supremo, em recente julgamento de Agravo Regimental na Reclamação nº 2.617-5/MG, na sessão do dia 23.02.05, com esteio na tese da proibição da fossilização da Constituição pelo Supremo Tribunal Federal. Tal entendimento afirma-se com arrimo nos permissivos contidos na Emenda Constitucional nº 45/2004 e na Lei nº 9.868/99 e diz respeito ao conhecido efeito vinculante exercido pelas declarações de inconstitucionalidade ante os Poderes Executivo e Judiciário.

Finalmente, consoante se pretende demonstrar amplamente por meio deste trabalho, tem-se por legítima a cobrança da contribuição patronal reintroduzida no ordenamento jurídico brasileiro, tendo-se em conta sua adequação à ordem constitucional vigente. Outrossim, pretende-se asseverar que vem sendo essa a compreensão dos órgãos julgadores do mais alto escalão.

Partindo da decisão que declarou inconstitucional a contribuição incidente sobre os subsídios dos titulares de mandato eletivo federal, estadual e municipal instituída pela Lei nº 9.506/97, procedeu-se a uma revisão bibliográfica acerca dos vários temas pincelados na mesma, revisão essa aliada ao estudo dos diplomas legais e decisões jurisprudenciais que meneiam a temática abordada.

O presente trabalho estrutura-se em quatro capítulos.

Por primeiro, faz-se uma breve abordagem acerca da Seguridade Social e sua evolução histórica até o panorama atual, em que a Previdência Social constitui, juntamente com a Assistência e a Saúde, um dos tripés do corpo de ações da seguridade. Nessa primeira fase examina-se também as regras básicas do regime previdenciário, tais como sistemas e regimes de contribuição.

No capítulo seguinte, tem-se a inserção dos agentes públicos titulares de mandato eletivo, especialmente os congressistas, no contexto do sistema previdenciário. Aborda-se a problemática deflagrada pelo legislador infraconstitucional ao incluir no regime geral de

previdência os parlamentares não vinculados a regime próprio, mediante flagrante ofensa aos preceitos constitucionais que dispõem sobre as fontes de custeio da previdência, culminando na declaração de inconstitucionalidade do dispositivo inserido no inciso I do artigo 12 da Lei do Custeio do Regime Geral de Previdência Social.

O terceiro capítulo cuida do controle de constitucionalidade, especificando os efeitos da declaração de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle difuso, dentre eles a não extensão do efeito vinculante ao Poder Legislativo. Outro destaque que se dá diz respeito à participação do Senado Federal na ampliação dos efeitos da declaração incidental de inconstitucionalidade pelo STF e os efeitos do ato que resolve suspender a eficácia do dispositivo inconstitucional.

Finalmente, no quarto e último capítulo, diante de modificações operadas no âmbito constitucional, mesmo com ulterior declaração de inconstitucionalidade, demonstra-se a constitucionalidade da contribuição social incidente sobre os subsídios dos titulares de mandato eletivo federal, inserida no cenário atual pela Lei nº 10.887/2004.

Tendo em vista todo o exposto, a temática que se pretende trabalhar centraliza-se na constitucionalidade da contribuição social instituída pelo legislador infraconstitucional, através da Lei nº 10.887/04, considerando a modificação na ordem constitucional introduzida pela Emenda Constitucional nº 20/98, e a despeito da declaração de inconstitucionalidade de igual dispositivo por parte do Supremo Tribunal Federal.

Manejando as discussões despendidas em razão da contribuição patronal, tem-se a pretensão de enfocar uma abordagem atual, embora iniciada pela edição da Lei nº 9.506/97, no âmbito do controle jurisdicional das normas infraconstitucionais, propriamente no que pertine à vinculação dos demais poderes às decisões do Supremo em sede de controle de constitucionalidade das normas em face da Constituição Federal.

1 A SEGURIDADE SOCIAL

Objetivando assegurar direitos relativos a saúde, previdência e assistência social, o Poder Público, em parceria com a sociedade, organiza e mantém um conjunto integrado de ações que denominamos Seguridade Social.

A noção de seguridade social nasceu nos estados da Europa, através da tese da proteção social, galgada com o desenvolvimento da relação de emprego e tendo em conta, principalmente, as Revoluções Industrial e Francesa.

Assim, por proteção social entende-se um complexo de ações de caráter social destinadas a atender necessidades individuais cuja inobservância repercute sobre toda a sociedade.

1.1 Aspectos históricos

Esse sistema de proteção, a princípio, vislumbrava-se mediante atos de caridade para com os trabalhadores vitimados pelo infortúnio. Posteriormente, nas sociedades greco-romanas da Antiguidade e, mais acentuadamente com o desenvolvimento da indústria, essa preocupação aflorou entre pequenas organizações sociais, que pregavam assistência mútua a partir de contribuições para um fundo comum.

Até então, não havia sistematização da assistência por parte do Estado, sendo sabido tão somente que ao referido ente competia o dever de amparar os necessitados. A intervenção estatal, nesse contexto, limitava-se à concessão de benefícios assistenciais, oferecendo pensões e abrigos, sem qualquer regulamentação normativa sobre a proteção dos trabalhadores, concepção que mudou deveras com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, ao inscrever como direito subjetivo assegurado a todos a seguridade social.

Acompanhando a evolução do Estado, nota-se que os primeiros planos previdenciários tinham cunho privado, muito embora fossem regidos pelo ente público. Era o embrião do que hoje conhecemos por sistema de capitalização, em que os trabalhadores contribuem formando uma poupança compulsória individual.

A concepção de seguridade social nos moldes atuais, surgiu na década de 40, na Inglaterra, com a universalização da previdência, abrangendo todas as classes e tornando compulsória a participação de toda a população. Emerge, por conseguinte, uma política de bem-estar social, através da qual o Estado intervém, gerindo um fundo único previdenciário, sob regime de participação de toda sociedade, e assistindo àqueles que sejam atingidos pelos eventos previstos na lei previdenciária.

Em síntese, pode-se caracterizar a evolução dos “sistemas de proteção” em quatro fases, cada uma com suas peculiaridades: assistência privada, assistência pública, seguro social e seguridade social.

A assistência privada, onde os próprios trabalhadores cuidavam de sua proteção mediante a formação de grupos de ajuda mútua, é marcada também pela existência de entidades civis com intuítos caritativos e religiosos, como as Santas Casas de Misericórdia.

A fase da assistência pública tem como referência a Lei dos Pobres de 1601, da Rainha inglesa Elisabeth. A partir daí, o Estado passa a desenvolver medidas de combate à miséria. Essa fase no Brasil reverencia a Constituição Política do Império de 1824, que reservou ao Estado brasileiro a instituição dos socorros públicos.

Em seguida, temos o período do seguro social, com a obrigatoriedade da criação de seguros contra riscos sociais no ato de contratação dos trabalhadores, instituída por Bismark, em 1833. A noção de “seguro social” em nosso país vem à lume com a Carta de 1937, conformando o Sistema de Seguridade Brasileiro, apesar de o mesmo não ter sido implementado por falta de recursos.

Finalmente, tem-se a fase da seguridade social, cujo marco corresponde ao Plano Beveridge (1941), na Inglaterra. Esse plano universalizou a proteção social, utilizando a legislação previdenciária com o fim de redistribuir a renda entre as camadas sociais, originando assim uma política de bem-estar social – *Welfare State* - destinada a melhorar as condições de vida dos trabalhadores.

No Brasil, tem-se como referência dessa fase a Lei Eloy Chaves, que criou as primeiras caixas de aposentadorias e pensões para os ferroviários. Depois, com as Cartas de 1946 e 1967, cristaliza-se a expressão “previdência social” e são criados órgãos próprios voltados à Assistência Médica, Social e à Previdência (INPS, INAMPS, LBA, IAPAS), constituindo o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS.

Essa é a base do modelo contemporâneo.

1.2 A seguridade social no atual contexto constitucional

Com a Constituição Federal de 1988, a seguridade social é colocada como “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” (Constituição Federal, Art. 194). Compreende, assim, ações que ultrapassam a preocupação em atender os segurados por ocorrência dos chamados riscos sociais.

A previdência social, portanto, sob a ótica da ordem vigente, consiste em uma das frentes de atuação da seguridade social, por meio da qual o Estado visa à proteção do indivíduo no que tange aos riscos da atividade laboral que desempenha. Conforme lição que se apreende da obra de Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari, (2004, p.40-41):

[...]o Estado utiliza a regulamentação e a prestação de serviços no campo previdenciário para fazer frente às falhas do mercado, no que tange aos ingressos jubilatórios, ou seja, a fim de garantir um regime que trate isonomicamente a todos os trabalhadores.

É o que se objetiva propugnando a universalidade da cobertura e do atendimento como princípio e objetivo da política previdenciária.

1.3 As fontes de custeio na seguridade social

Mediante o regime de seguridade social, o Estado intervém na economia e nas relações entre particulares, combatendo as falhas do mercado no sentido de garantir um tratamento isonômico entre os trabalhadores. Essa intervenção ocorrer sob dois prismas: sistema contributivo e sistema não-contributivo, de acordo com a fonte de custeio.

O sistema contributivo consiste no custeio da seguridade por meio de aportes diferenciados dos tributos em geral, as contribuições sociais, que obrigam as pessoas enumeradas na legislação pertinente. O sistema não-contributivo, por sua vez, mantém a seguridade social tão somente através de parcela da arrecadação tributária, sem instituição de contribuição específica.

No sistema pátrio, onde se mesclam ambas as características, a manutenção da seguridade social se dá pela sociedade, mediante contribuições sociais, na forma prescrita na Constituição Federal, e pelos recursos oriundos das receitas dos entes federados. Diz-se que se trata de sistema contributivo difuso, pois que abrange toda a sociedade.

Outra característica importante referente ao sistema de contribuição no Estado brasileiro corresponde ao caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa - gestão quadripartite - que se deve ao envolvimento das classes trabalhadora, empregadora e aposentada, além do poder público.

Em sentido amplo, as contribuições sociais correspondem ao *quantum* pago pelo Estado, pelos trabalhadores e pelos empregadores para custeio da seguridade social. Conforme se depreende da inteligência dos Arts. 149 e 195 da Carta de 1988, podem ser classificadas em três tipos, dentre as quais as contribuições de que trata a pesquisa. As contribuições sociais são as seguintes: contribuições de intervenção no domínio econômico (CIDE), contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas e, enfim, contribuições à seguridade social, onde se encontram as contribuições previdenciárias; essas estão assim delimitadas pelo referido art. 195 quanto ao seu fato gerador:

I – do empregador, da empresa, e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

III – sobre a receita de concursos de prognósticos;

IV – do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

Importante asseverar que os dispositivos transcritos cuidam de diretrizes para constituição de um sistema de custeio. A conformação do regime jurídico de financiamento da seguridade é realizada por duas importantes leis que consagram a base da seguridade social, Lei nº 8.212/91 e Lei nº 8.213/91, referentes ao Plano de Custeio e ao Plano de Benefícios da Seguridade, respectivamente.

Antes de estudar o tratamento dispensado às contribuições previdenciárias, cumpre analisar as formas pelas quais se dá a contribuição: os tipos de regimes previdenciários.

Nosso ordenamento conhece três variações de regime de contribuição à previdência: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o Regime de Previdência dos Servidores Públicos e o Regime de Previdência Complementar.

O Regime dos Servidores Públicos abrange todos aqueles que possuam vínculo empregatício (decorrente de lei) com o poder público. Pelo Regime Complementar, privado, facultativo e sujeito à fiscalização pelo poder público, a previdência é explorada de forma a suplementar os benefícios oferecidos pela previdência pública.

Ao presente estudo mais importa o Regime Geral, regulamentado pela supra mencionada Lei nº 8.212/91, destinado aos trabalhadores em geral, ressaltando os da iniciativa privada e os servidores públicos que não tenham aderido a regime próprio de previdência. Não abriga, por conseguinte, a população em sua totalidade, restringindo-se àqueles que além de contribuir, fazem jus aos benefícios regulamentados em lei, não sendo amparados por outra espécie de seguro social.

Dentre os contribuintes do RGPS, distinguem-se os chamados segurados obrigatórios e os segurados facultativos. Estes, como a própria denominação dá a entender, possuem a faculdade de aderir ao modelo geral, enquanto aqueles serão obrigatoriamente contribuintes do aludido sistema.

A Lei nº 8.212/91 institui o plano de custeio e dá outras providências, delineando, com base nos dispositivos constitucionais, as contribuições previdenciárias devidas pelos segurados do Regime Geral de Previdência Social.

A criação de novas contribuições não é defesa, devendo-se obedecer à exigência formal atinente à lei complementar. A lei complementar é indispensável quando se trate da criação de outras fontes de custeio, objetivando a manutenção ou expansão da seguridade.

1. 4 Segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social

A Lei do Custeio delimita as espécies de trabalhadores que contribuirão compulsoriamente para o regime geral, classificando-os em trabalhador empregado,

empregado doméstico, contribuinte individual, trabalhador avulso e segurado especial, e discriminando as atividades que se enquadram em cada uma das categorias mencionadas.

Considerando o quão abrangente pode ser a expressão “trabalhador empregado”, a Lei nº 8.212/91, por meio de seu Art. 12, inciso I, trata de diversas hipóteses para esse fim consideradas.

No âmbito do Direito do Trabalho, considera-se empregado aquele que presta serviço de natureza urbana ou rural à empresa, a título não eventual, sob sua subordinação e mediante remuneração. Partindo dessa premissa, traçam-se alíneas equiparando a situação de alguns trabalhadores à condição de empregado, tais como trabalhadores contratados por empresas de trabalhos temporários, prestadores de serviço a missões diplomáticas, trabalhadores empregados de empresas nacionais com sucursal ou agência no exterior, ocupantes de cargos de caráter transitório na administração pública, dentre outros casos. Veja-se a transcrição do aludido dispositivo legal:

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

I - como empregado:

a) aquele que presta serviço de natureza urbana ou rural à empresa, em caráter não eventual, sob sua subordinação e mediante remuneração, inclusive como diretor empregado;

b) aquele que, contratado por empresa de trabalho temporário, definida em legislação específica, presta serviço para atender a necessidade transitória de substituição de pessoal regular e permanente ou a acréscimo extraordinário de serviços de outras empresas;

c) o brasileiro ou estrangeiro domiciliado e contratado no Brasil para trabalhar como empregado em sucursal ou agência de empresa nacional no exterior;

d) aquele que presta serviço no Brasil a missão diplomática ou a repartição consular de carreira estrangeira e a órgãos a ela subordinados, ou a membros dessas missões e repartições, excluídos o não-brasileiro sem residência permanente no Brasil e o brasileiro amparado pela legislação previdenciária do país da respectiva missão diplomática ou repartição consular;

e) o brasileiro civil que trabalha para a União, no exterior, em organismos oficiais brasileiros ou internacionais dos quais o Brasil seja membro efetivo, ainda que lá domiciliado e contratado, salvo se segurado na forma da legislação vigente do país do domicílio;

f) o brasileiro ou estrangeiro domiciliado e contratado no Brasil para trabalhar como empregado em empresa domiciliada no exterior, cuja maioria do capital votante pertença a empresa brasileira de capital nacional;

g) o servidor público ocupante de cargo em comissão, sem vínculo efetivo com a União, Autarquias, inclusive em regime especial, e Fundações Públicas Federais;

h) (revogado)

i) o empregado de organismo oficial internacional ou estrangeiro em funcionamento no Brasil, salvo quando coberto por regime próprio de previdência social;

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

Diante do rol elencado, é possível distinguir algumas situações especiais de segurado obrigatório do tipo empregado: trabalhadores que prestam serviço no exterior (alíneas c, e, f), trabalhadores que prestam serviço em território brasileiro a organismos internacionais ou estrangeiros (alíneas d, i) e agentes públicos não vinculados a regime próprio de previdência (alíneas g,h).

No terceiro grupo, encontram-se os servidores públicos sem vínculo efetivo, que podem ser ocupantes de cargos comissionados, empregados públicos ou temporários na forma da lei, e os titulares de mandato eletivo desde que não vinculados a regime próprio. Isso por que, em se tratando de servidores com vínculo efetivo, sejam eles ocupantes de cargo comissionado ou de mandato eletivo, seu regime será o que seja próprio dos servidores públicos da União, dos Estados, do Município ou do Distrito Federal, conforme seja a pessoa jurídica de direito público à qual estejam vinculados.

Ademais, poderá existir ainda um sistema próprio de previdência. É o que acontece entre os parlamentares a nível federal, antes através do Instituto de Previdência dos Congressistas – IPC, extinto pela Lei nº 9.506/97, hoje mediante o Plano de Previdência Parlamentar, instituído pelo mesmo diploma.

2 O SISTEMA DE SEGURIDADE E O INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS CONGRESSISTAS

De início, faz-se necessário tecer alguns comentários acerca dos titulares de mandato eletivo enquanto agentes públicos e contribuintes do sistema de seguridade.

Os parlamentares são agentes políticos e, juntamente com os servidores públicos, os empregados públicos e os particulares em colaboração com o Poder Público, são compreendidos como espécies do gênero agentes públicos, que no dizer de Celso Antônio Bandeira de Mello, constitui a

[...] expressão mais ampla que se pode conceber para designar genérica e indistintamente os sujeitos que servem ao Poder Público como instrumentos expressivos de sua vontade ou ação, ainda quando o façam apenas ocasional e episodicamente. (MELLO, 2004, p.228).

A natureza da atividade que desempenham, que demanda forma diferenciada de ingresso no serviço público, contribuiu para muitas discussões acerca do vínculo desses agentes com o poder público, chegando-se à conclusão de que possui natureza política, não profissional. De fato, a limitação temporal do mandato precariza o vínculo desses agentes com o ente federado ao qual se vinculam, trazendo significativas implicações relativamente ao regime previdenciário.

Não é por outra razão que esses agentes públicos reclamam regime específico de previdência. Os parlamentares, a nível federal, dispunham de instituto próprio de previdência, o Instituto de Previdência dos Congressistas – IPC - introduzido e regido pelas Leis nº 4.284/63 e 7.087/82, respectivamente. A partir de contribuições dos próprios agentes políticos, com auxílio de recursos da União, mantinha-se o fundo previdenciário da categoria.

Todavia, nem todos os titulares de mandato eletivo, federal, *in casu*, aderem a esse regime específico de previdência. Alguns conciliam as funções parlamentares com as do serviço público, vinculando-se, por consequência, ao sistema próprio dos servidores públicos da União. Nesses casos não há o que se discutir. Aqui interessam os titulares de mandato eletivo que não possuem regime próprio de previdência, seja parlamentar ou peculiar dos servidores públicos de um dos entes federados.

Como é de farta sabença, o sistema previdenciário pátrio possui caráter contributivo, atribuído pela reforma constitucional consubstanciada na Emenda 20, de 15 de

dezembro de 1998. Até então, para efeitos previdenciários, os parlamentares eram considerados servidores públicos lato sensu, recebendo o mesmo tratamento dispensado aos ocupantes de cargo temporário. De fato, a atividade desempenhada pelos membros do Poder Legislativo em geral implica na ocupação de verdadeiros cargos públicos temporários.

A antiga redação do §2º, Art. 40 da CF/88 impunha à lei a tarefa de dispor sobre aposentadoria em cargos e empregos temporários e, por isso, a Lei nº 8.212/91, com alterações em 1993, passou a amparar os detentores de cargos temporários no serviço público como contribuintes obrigatórios do regime geral de previdência.

Com a supracitada emenda, foi introduzida nova regra, tornando mais clara a intenção do legislador constituinte:

§ 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. (CF/88, art. 40)

Dessa forma, aos agentes políticos ocupantes de cargos eletivos, desde que não vinculados a regime próprio de previdência e em vista da precariedade de seu vínculo funcional, tratados da mesma forma que os ocupantes de cargo temporário no serviço público, aplicavam-se as regras do regime geral de previdência social.

Ocorre que, antes mesmo da Emenda Constitucional nº 20, a Lei nº 9.506, em 30 de outubro de 1997, ao extinguir o IPC, estabelecendo novo sistema de contribuição para os ocupantes de mandato eletivo a nível federal, dispôs-se a dar efetiva regulamentação à situação dos agentes políticos não vinculados a regime específico de previdência, transformando-os em segurados obrigatórios do Regime Geral.

2. 1 A lei nº 9.506/97 e a violação ao Art. 195, §4º, da Carta Federal

De acordo com a ordem constitucional pré-emenda 20/98, eram três as fontes de contribuição à seguridade: os empregadores, os trabalhadores e a receita dos concursos de prognósticos.

Nesse contexto, não havia como enquadrar as contribuições dos parlamentares sem criar uma nova fonte de custeio. Primeiro porque não podiam ser equiparados aos trabalhadores em razão da natureza política e não profissional de seu vínculo com o poder

público. O vocábulo “trabalhadores” previsto pelo Art. 195/CF, remete aos que mantêm relação de emprego; são empregados da iniciativa privada, podendo abranger ainda, no máximo, os servidores celetistas.

Segundo, porque também entremostra-se descabido comparar o Poder Legislativo ao empregador, posto que a nova contribuição não estaria incidindo sobre a folha de salários, o faturamento e os lucros. Por esse motivo poder-se-ia dizer imprópria a denominação ‘contribuição patronal’, seqüestrada do Direito do Trabalho, referente à participação da classe dos patrões no custeio de benefícios para seus empregados.

Assim, considerando o contexto jurídico em que foi publicada a lei nº 9.506/97, a inclusão dos titulares de mandato eletivo não acolhidos por regime de previdência próprio implicou na criação de uma nova fonte de custeio do regime geral de previdência social.

De fato, não se tratando de contribuição oriunda da folha de salários, do faturamento e dos lucros; ou de contribuição paga pela classe trabalhadora; ou, ainda e muito menos, de contribuição proveniente de concursos de prognósticos, a contribuição incidente sobre os subsídios dos ocupantes de mandato eletivo tinha todos os elementos caracterizadores de uma nova fonte de custeio.

E quanto à criação de novas fontes de custeio, aquela ordem constitucional impunha algumas restrições, naturalmente devidas à natureza tributária da contribuição social à seguridade.

Ao permitir que a lei, institua outras fontes de custeio, o §4º do artigo 195 da Carta Federal reza observância à regra da competência residual da União, conforme disposto no art. 154, I do mesmo diploma:

Art. 154. A União poderá instituir:

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

Por conseguinte, não bastava que uma lei da competência da União viesse a instituir novel fonte para custeio do regime de previdência pública, sendo, outrossim, indispensável a observância do aspecto formal atinente à lei complementar. Insta consignar, sobretudo, que a lei nº 9.506 era lei ordinária, inapta, portanto, para criar novas contribuições sociais.

Com base nos argumentos supra, fontes pagadoras de parlamentares ingressaram em juízo contra o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, perquirindo isenção em relação à dita contribuição patronal, arguindo a inconstitucionalidade do dispositivo inscrito pela Lei nº 9.506/97, ordinária. Tal fato culminou com a declaração de inconstitucionalidade da regra em alusão.

2. 2 Declaração de inconstitucionalidade da alínea “h” do Art.12, I da Lei nº 8.212/91

A Lei nº 9.506/97, mediante disposto em seu Art. 13, §1º, inseriu nova alínea no Art. 12, I da Lei nº 8.212/91, referente aos segurados obrigatórios do RGPS, equiparando os parlamentares a nível federal, estadual e municipal, desprovidos de regime previdenciário próprio, ao trabalhador empregado.

Contudo, a tentativa do legislador ordinário, consistente em dar efetiva regulamentação à situação dos parlamentares não vinculados a regime próprio de previdência, provocou muita insatisfação entre as fontes pagadoras dos parlamentares.

A aventada afronta aos ditames constitucionais, foi levada ao Supremo Tribunal Federal, que acolheu e declarou, *incidenter tantum*, em julgamento de Recurso Extraordinário, a inconstitucionalidade da alínea “h”, introduzida pela Lei nº 9.506/97.

O Município de Quedas do Iguaçu, do Estado do Paraná, questionou, ante o juízo monocrático, Argüição de Inconstitucionalidade do tão mencionado dispositivo. A *questio* foi levada à apreciação do respectivo Tribunal, a quem cabe, por maioria absoluta de votos, declarar a pertinência do ato normativo ou lei face à Constituição Federal ou Estadual, conforme a situação concreta.

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região, contudo, já havia examinado ulterior argüição de inconstitucionalidade, decidindo, a contra senso da tese até aqui exposta, pela compatibilidade do dispositivo com a ordem constitucional, consoante acórdão exarado no Mandado de Segurança 1998.04.01.080564-6/SC, publicado no DJ de 04 de outubro de 2000, *verbis*:

CONSTITUCIONAL. PREVIDENCIÁRIO. ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 12, INCISO I, “H”, DA LEI Nº 8.212/91 EM FACE DO ARTIGO 195, INCISO II, DA CF. REJEIÇÃO. 1. A alínea “h” do inciso I do artigo 12 da Lei nº 8.212/91, introduzido pela Lei nº 9.506/97, não é incompatível com o artigo 195, inciso II, da Constituição Federal,

porque o exercente de mandato eletivo federal, estadual e municipal também pode ser considerado um trabalhador. 2.Argüição de Inconstitucionalidade rejeitada.

Vinculado o Tribunal à sua malsinada decisão, o município recorreu extraordinariamente ao Supremo Tribunal Federal. O STF, incidentalmente, declarou a inconstitucionalidade da alínea “h” introduzida no Art.12, I da Lei nº 8.212/91, dando provimento ao recurso extraordinário, conforme brilhante acórdão do Ministro Carlos Velloso, transcrito no julgamento do Agravo Regimental interposto para fins de reconsideração da decisão:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. PREVIDÊNCIA SOCIAL. CONTRIBUIÇÃO SOCIAL: PARLAMENTAR: EXERCENTE DE MANDATO ELETIVO FEDERAL, ESTADUAL OU MUNICIPAL. Lei 9.506, de 30.10.97. Lei 8.212, de 24.7.91. C.F., art. 195, II, sem a EC 20/98; art. 195, § 4º; art. 154, I. I. - A Lei 9.506/97, § 1º do art. 13, acrescentou a alínea h ao inc. I do art. 12 da Lei 8.212/91, tornando segurado obrigatório do regime geral de previdência social o exercente de mandato eletivo, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social. II. - Todavia, não poderia a lei criar figura nova de segurado obrigatório da previdência social, tendo em vista o disposto no art. 195, II, C.F. Ademais, a Lei 9.506/97, § 1º do art. 13, ao criar figura nova de segurado obrigatório, instituiu fonte nova de custeio da seguridade social, instituindo contribuição social sobre o subsídio de agente político. A instituição dessa nova contribuição, que não estaria incidindo sobre "a folha de salários, o faturamento e os lucros" (C.F., art. 195, I, sem a EC 20/98), exigiria a técnica da competência residual da União, art. 154, I, ex vi do disposto no art. 195, § 4º, ambos da C.F. É dizer, somente por lei complementar poderia ser instituída citada contribuição. III. - Inconstitucionalidade da alínea h do inc. I do art. 12 da Lei 8.212/91, introduzida pela Lei 9.506/97, § 1º do art. 13. RREE 351.717/PR e 351.717-ED/PR (Plenário, 08.10.2003 e 05.02.2004, respectivamente). IV. - R.E. conhecido e provido. Agravo não provido. RE 334794 AgR / PR – PARANÁ AG.REG.NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO Rel. Acórdão Min. Revisor Min. Julgamento: 10/02/2004 Órgão Julgador: Segunda Turma Publicação: DJ 05-03-2004 PP-00028 EMENT VOL-02142-07 PP-01233

Após reiteradas decisões nesse sentido, a Corte Suprema decidiu estender os efeitos de seu entendimento, encaminhando tal *decisum* ao Senado Federal, que resolveu suspender a execução da alínea “h”.

Diga-se, a título de mera curiosidade, que em outras instâncias e júzós, questões similares continuaram sendo debatidas e decididas das mais variadas formas, sempre no sentido da inaplicabilidade do dispositivo.

Citam-se exemplos. Nos Municípios de Nossa Senhora de Lourdes e Santa Rosa, do Estado do Sergipe, o pleito versava não só sobre a cobrança incidente sobre os subsídios dos vereadores, mas também sobre os subsídios dos Prefeitos e Vice-Prefeitos, a título de empregadores. Apesar da menção à manifestação do STF, acima transcrita, os júzes federais

sergipanos acolheram a incompatibilidade da Lei nº 9.506/97, dessa feita ante o Art. 195, I, “a” da Constituição, aduzindo que os detentores de cargo eletivo não podiam ser considerados empregados e nem prestadores de serviço. Sequer foi mencionada a ordem constitucional pré-emenda 20/98.

Também o Tribunal Regional Federal da 5ª Região posicionou-se a esse respeito, julgando a Apelação em Mandado de Segurança 89680/CE:

CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. AGENTES POLÍTICOS. INEXIGIBILIDADE. 1. A LEI Nº 9.506/97 EXTINGUIU O INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS CONGRESSISTAS - IPC, E TORNOU SEGURADO OBRIGATÓRIO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL O TITULAR DE MANDATO ELETIVO, DESDE QUE NÃO VINCULADO A REGIME PRÓPRIO DE SEGURIDADE SOCIAL. 2. A **LEI 9.506** NÃO PODERIA CRIAR FIGURA NOVA DE SEGURADO OBRIGATÓRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, EM FACE DO DISPOSTO NO ART. 195, II, DA CARTA POLÍTICA EM VIGOR (RE 351717-PR. STF, REL. O MIN. CARLOS VELLOSO). APELAÇÃO E REMESSA OFICIAL, TIDA POR INTERPOSTA, IMPROVIDAS. 2003.81.00.030857-0 Terceira Turma. Relator: Des. Federal Joana Carolina Lins Pereira (substituto) Data de julgamento: 20/10/2005 Fonte: Diário da Justiça – Data: 30/11/2005 – Página 1086 - Nº: 299 - ANO: 2005

Como se vê, ainda que distintos os fundamentos das decisões, o entendimento que pesa conduz à inconstitucionalidade da cobrança da contribuição previdenciária criada pela Lei nº 9.506/97.

3 CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE: EFEITOS DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Prima facie, convém anotar que a noção de controle de constitucionalidade advém da Supremacia da Constituição do Estado, atributo mais facilmente percebido nos Estados detentores de cartas rígidas, cuja modificação exige processo qualificado.

O controle de constitucionalidade consiste na verificação da adequação de ato normativo ou lei à Lei Maior do Estado, o que se dá sob aspectos formais e materiais. A superlegalidade da Constituição sob aspectos formais é examinada a partir da obediência às regras de competência para proferir o ato, como também às normas referentes ao processo legislativo. Já a adequação material das leis e atos normativos condiz à observância aos preceitos insculpidos no diploma constitucional.

Dessa forma, a inconstitucionalidade traduz desconformidade, antagonismo, desacordo à Constituição Federal, podendo esse vício obedecer a diversas ordens, segundo classificação de Kildare Gonçalves de Carvalho (Carvalho, 2005, p.273): formal ou orgânica, material, por ação, por omissão, originária, superveniente, total, parcial, imediata e derivada.

Esse controle, contudo, não é apenas jurídico ou jurisdicional, podendo ser também político ou misto. O sistema de controle político é típico do Estado Francês, em que há um órgão de caráter político, o *Conseil Constitutionnel*, responsável pela verificação da compatibilidade das normas e demais atos normativos à Constituição. O controle misto caracteriza-se pela adoção de órgãos políticos e jurisdicionais para exercer o controle sobre diferentes espécies normativas.

Pode-se falar ainda em dois modelos de controle de constitucionalidade: preventivo e repressivo. O primeiro é realizado anteriormente ao ingresso da norma no cenário jurídico, exercido pelo próprio Poder Legislativo através das comissões de constituição e justiça, e pelo Poder Executivo – o chamado veto jurídico pelo Presidente da República. O segundo consiste em expulsar do ordenamento jurídico as disposições contrárias à Constituição Federal.

No direito pátrio utilizam-se as duas modalidades, mas a regra é o controle repressivo realizado por órgãos do Poder Judiciário, controle esse que pode ser realizado de forma direta ou indireta.

O controle direto ou concentrado é efetivado mediante ação direta, dirigida a um órgão específico, no caso o Supremo Tribunal Federal, mediante a qual se intenta obter declaração acerca da constitucionalidade de lei ou ato normativo em abstrato, independentemente de um caso concreto. Visa, portanto à salvaguarda das relações jurídicas, banindo do ordenamento norma incompatível com os ditames perfilhados pela Constituição Federal.

Ao contrário, o controle indireto ou difuso, também dito aberto ou por via de defesa, é efetivado através de uma exceção, um incidente no curso normal de um processo, cujo deslinde depende da declaração acerca da constitucionalidade de dado ato normativo ou lei em relação ao caso concreto *sub judice*. O controle é dito difuso por que pode ser realizado por qualquer órgão judiciário, inclusive pelo próprio juízo competente para a causa, não havendo necessidade de dirigir a argüição a órgão específico.

Essa versão de controle de constitucionalidade tem origem no sistema norte-americano, mais precisamente no conhecido caso Madison *versus* Marbury. Nessa querela, diante da contrariedade entre lei e Constituição, o Juiz da Suprema Corte Americana decidiu pela aplicação da Constituição, dada sua supremacia em relação às demais normas do sistema, afirmando serem atividades próprias do julgador interpretar e aplicar a lei.

De se perceber, portanto, que a declaração de constitucionalidade não é o foco da ação, mas uma questão preliminar de cuja apreciação dependerá o provimento final.

3. 1 Efeitos do controle difuso

Conforme explanado, o controle difuso não é próprio de um órgão específico. É realizado por qualquer órgão do judiciário, a quem é conferido o poder de declarar se, naquele caso concreto, há ou não incompatibilidade de determinada lei ou ato normativo em relação à Constituição.

No decorrer da ação, as partes ou o Ministério Público podem suscitar a controvérsia, podendo também o juiz, *ex officio*, detectar a inconstitucionalidade diante daquele caso concreto. Suscitada a inconstitucionalidade, o julgador encaminhará a Argüição de Inconstitucionalidade ao Pleno do Tribunal ou órgão especial, se houver, para que seus

membros, por maioria absoluta, decidam pela aplicação ou não da lei. É a chamada cláusula de reserva de plenário, assim prevista pela Constituição Federal:

Art. 97. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público.

A regra transcrita, todavia, não impede o juiz singular e nem os órgãos fracionários de declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público, destinando-se, tão somente, a garantir maior segurança jurídica.

Trata-se, na realidade, de uma medida de economia processual, mediante a qual se pretende impedir que a questão seja levada ao Pleno em vista da emissão de juízos distintos acerca da constitucionalidade de dado regramento pelos órgãos fracionários.

Afirme-se, por oportuno, que a decisão proferida pelo Plenário do Tribunal ou pelo órgão especial, onde houver, gera o que alguns doutrinadores chamam vinculação horizontal, tornando uniforme o posicionamento da Corte em relação àquela matéria. Assim que, somente após precedente do Tribunal *a quo* ou do STF, podem as turmas e câmaras decidir sobre os incidentes que reclamarem seu julgamento.

A declaração incidental de inconstitucionalidade é uma decisão de natureza subjetiva, gera efeitos entre as partes e vinculando o próprio Tribunal, sem, contudo, obstar o exame da matéria pelos juízos singulares e pelos tribunais superiores.

Assim, no controle de constitucional pela via indireta, realizado por qualquer órgão do Poder Judiciário e provocado por qualquer interessado, o que se quer, sobretudo, é viabilizar a prestação jurisdicional em relação ao objeto principal da ação. São analisadas as peculiaridades do caso concreto para aferir se a aplicação da norma, naquele contexto, apresenta desconformidade com a Constituição.

Declarada a inconstitucionalidade da norma, reconhece-se sua nulidade e, conseqüentemente, sua inaptidão de gerar efeitos jurídicos, o que por si só justifica o desfazimento do ato desde suas origens, em relação àqueles sujeitos da relação jurídica objeto de ação. Os efeitos da declaração incidental de inconstitucionalidade também são, portanto e por fim, retroativos (*ex tunc*).

3. 2 Participação do Senado Federal no controle difuso: ampliação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade

Compete ao Supremo Tribunal a guarda da Constituição, cabendo ao dito órgão decidir se a permanência da lei ou ato normativo questionado vai de encontro aos preceitos naquela insculpidos. Tanto é assim que as decisões proferidas pelo Supremo em julgamento de ação direta têm efeitos *erga omnes*, extensivos a todos.

Também pode a Excelsa Corte realizar o controle jurisdicional de normas pela via incidental, seja através de *Habeas Corpus*, Mandado de Segurança e outras ações de sua competência originária, ou, ainda, em grau de recurso ordinário ou extraordinário, conforme ocorrido no caso da contribuição previdenciária dos titulares de mandato eletivo.

Os efeitos serão os mesmos da declaração incidente em outras instâncias. Contudo, guardião que é da Constituição Federal, o STF pode, após repetidos julgamentos, chegar à conclusão de que o dispositivo submetido ao controle não merece guarida no ordenamento jurídico, afora sua inaplicabilidade ao caso concreto. Por tal razão, a Constituição Federal prevê um mecanismo de ampliação dos efeitos da declaração do STF, que não mais serão restritos às partes.

O Supremo Tribunal deverá encaminhar a decisão ao Senado Federal, a fim de que o mesmo, com arrimo no Art. 52, X, da Constituição, suspenda a aplicação do dispositivo declarado inconstitucional por maioria absoluta. Leia-se o que reza tal regra:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

[...]

X – suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal;

Por decisão definitiva do Supremo compreende-se a multiplicidade de decisões no mesmo sentido, estabelecendo uma espécie de juízo uniforme do Tribunal acerca da matéria, cuja relevância pode levar à necessidade de ampliação dos efeitos.

Assim, o Senado Federal, diante da requisição do STF, empresta efeitos *erga omnes* à declaração de inconstitucionalidade proferida em um caso concreto, suspendendo a execução do dispositivo questionado através de uma resolução.

Embora o próprio regimento do STF diga que a decisão deve ser comunicada ao Senado, o Tribunal pode não fazê-lo, declinando a iniciativa para o Procurador Geral da República e até mesmo a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Casa Legislativa.

Ao contrário do que ocorre com a decisão do incidente de inconstitucionalidade, tal resolução não atinge as relações jurídicas anteriores, estabelecidas à luz da regra incompatível. A norma continua vigente até que outra a revogue, perdendo, contudo, sua eficácia. Isso porque a inconstitucionalidade da norma foi declarada em relação a um caso específico, não sendo razoável que uma decisão dessa natureza macule as relações jurídicas constituídas sem controvérsias quanto à constitucionalidade das normas aplicáveis.

Os efeitos da resolução do Senado são, portanto, contra todos e *ex nunc*, não retroativos.

Contra o efeito não retroativo da resolução do Senado Federal, o Ministro Gilmar Ferreira Mendes, José Afonso da Silva e Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, dentre outros insignes juristas, argumentam pelo efeito ultrativo da resolução. Também no STF figura tal compreensão, estabelecendo-se um paralelo entre a declaração de inconstitucionalidade e a revogação: a declaração torna sem efeito os atos praticados sob o império do dispositivo inconstitucional, enquanto a revogação impede que a norma seja aplicada a partir daquele momento. O que se quer dizer é que, se o dispositivo foi declarado inconstitucional, não há justificativa para cultivar as relações construídas com esse vício.

Embora extremamente aclamados os defensores da tese, mais coerente parece a corrente que defende que a resolução do Senado não retroaja, preservando a segurança jurídica das relações que a precederam.

Ademais, *ad argumentandum*, paira no âmbito doutrinário outra controvérsia, agora acerca da atuação do Senado Federal no controle jurisdicional, se discricionária ou vinculada. Acontece que o próprio STF já se manifestou sobre a matéria, entendendo pela livre deliberação do Senado Federal. De fato, conforme o Art. 52, X, transcrito anteriormente, a suspensão é competência privativa desse órgão, a quem

[...] não só cumpre examinar o aspecto formal da decisão declaratória da inconstitucionalidade, verificando se ela foi tomada por *quorum* suficiente e é definitiva, mas também indagar da conveniência dessa suspensão. (MORAES, 2005, p.640)

E assim finaliza o jurista Alexandre de Moraes:

“A declaração de inconstitucionalidade é do Supremo, mas a suspensão é função do Senado. Sem a declaração, o Senado não se movimenta, pois não lhe é dado suspender a execução de lei ou decreto não considerado inconstitucional, porém a tarefa constitucional de ampliação desses efeitos é sua, no exercício de sua atividade legiferante.” (MORAES, op.cit.)

A favor da discricionariedade do Senado, invoca-se também o clássico princípio da separação dos poderes.

Critica-se também a atuação do Senado no controle jurisdicional de normas. Questiona-se se não há uma superposição de juízos, dada a atuação de órgão político ao lado dos órgãos jurisdicionais, comprometendo a função desempenhada pelo STF, que já não é somente jurídica, além de se discutir a prescindibilidade do papel do Senado Federal considerando que o Supremo pode sumular a matéria. Entretanto, tal discussão descabe no momento, merecendo espaço próprio em outra pesquisa.

Por fim, tem-se que a edição da resolução exaure a competência do Senado Federal, tornando-se irrevogável, salvo julgamento de Ação Declaratória de Constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal.

3.3 Tese da proibição de fossilização da Constituição pelas decisões do STF

Ainda sobre os efeitos da declaração de inconstitucionalidade de leis ou atos do Poder Público, insta consignar a quem realmente se estendem. Antes, cumpre rememorar a clássica divisão de funções do poderio estatal e a finalidade do controle de constitucionalidade.

Ao Poder Legislativo incumbe a função legislativa, ao Executivo, a função executiva e ao Judiciário a função jurisdicional. Sabe-se que essas funções não são exclusivamente assim distribuídas, senão determinadas pela predominância em relação a cada órgão. Tais funções, desempenhadas de forma harmônica, contribuem para oxigenação do ordenamento jurídico, editando as normas, adaptando-as e executando-as de acordo com as necessidades sociais.

Com o controle de constitucionalidade o que se prima é zelar para que as leis e atos normativos do Poder Público estejam de acordo com os preceitos elencados na Norma Maior do Estado, sempre considerando a supremacia da Constituição e o dinamismo da

sociedade. Por isso, diante da aferição de inconstitucionalidade, é imprescindível que os demais poderes do Estado colaborem com a correta aplicação do ordenamento pátrio.

Seguindo esse raciocínio, vejamos o que reza a Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal:

Art.28. (*omissis*)

Parágrafo único. A declaração de constitucionalidade ou inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de constitucionalidade sem redução de texto, **têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal.** (Grifou-se)

Nesse mesmo sentido enuncia o Art. 102, § 2º da Constituição Federal, recentemente modificado pela Emenda Constitucional 45/2004:

§2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações declaratórias de constitucionalidade e ações declaratórias de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal, produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo.

Em verdade, o efeito vinculante dessas decisões é imprescindível para alcançar a finalidade do controle de constitucionalidade; seria inócuo patrocinar obediência à Constituição se a eficácia das normas contrárias à mesma pudesse persistir. E para sustar a eficácia de tais normas, importa a participação do próprio Judiciário, de forma a preservar a eficácia de suas decisões, como também, e principalmente, dos órgãos executivos, consubstanciados na Administração Pública.

Percebe-se, por conseguinte, que a declaração de inconstitucionalidade não ataca as criativas mãos do legislador. Notadamente, diante da realidade fática e a despeito da função interpretativa dos órgãos jurisdicionais, atribui-se ao legislador a competência para, indutivamente, criar as normas. E isso não constitui qualquer privilégio do Legislativo ou desprestígio dos outros dois poderes. Se vislumbrarmos o trâmite do processo legislativo, bem como as regras e o controle que se lhe impõe, tranquilamente se chega à conclusão de que a atividade legislativa goza de uma presunção de constitucionalidade.

Desses fundamentos parte a tese da proibição de fossilização da Constituição pelas decisões do Supremo, propalada pelo próprio STF em recente decisão do Pleno, cujo relator foi o Exmo. Ministro Cezar Peluso:

EMENTA: INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Lei estadual. Tributo. Taxa de segurança pública. Uso potencial do serviço de extinção de incêndio. Atividade que só pode sustentada pelos impostos. Liminar concedida pelo STF. Edição de lei posterior, de outro Estado, com idêntico conteúdo normativo. **Ofensa à autoridade da decisão do STF. Não caracterização. Função legislativa que não é alcançada pela eficácia erga omnes, nem pelo efeito vinculante da decisão cautelar na ação direta. Reclamação indeferida liminarmente. Agravo regimental improvido. Inteligência do art. 102, § 2º, da CF, e do art. 28, § único, da Lei federal nº 9.868/99. A eficácia geral e o efeito vinculante de decisão, proferida pelo Supremo Tribunal Federal, em ação direta de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal, só atingem os demais órgãos do Poder Judiciário e todos os do Poder Executivo, não alcançando o legislador, que pode editar nova lei com idêntico conteúdo normativo, sem ofender a autoridade daquela decisão.** Rcl 2617 AgR / MG - MINAS GERAIS AG.REG.NA RECLAMAÇÃO Relator(a): Min. CEZAR PELUSO Rel. Acórdão Min. Revisor Min. Julgamento: 23/02/2005 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação: DJ 20-05-2005 PP-00007 EMENT VOL-02192-02 PP-00314 (Destacou-se)

Assim, o próprio Tribunal reconhece que suas decisões não podem engessar o ordenamento, muito embora se destinem à segurança jurídica das relações constituídas sob sua égide. Se por um lado obriga-se observância ao disposto na Constituição, por outro lado e em vista dos fins proclamados na mesma, o ordenamento deve não só adaptar-se à realidade, mas também alcançá-la, impedindo que fatos ocorram e fiquem sem regulamentação. Aí figura a importância da função legiferante.

A tese mencionada nada mais é do que reflexo do Estado Democrático de Direito, edificado no princípio da legalidade.

4 A LEI Nº10.887/04 E A NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL

De antemão, importa esclarecer a delimitação do tema à contribuição incidente sobre os subsídios dos ocupantes de mandato eletivo federal.

É certo que o dispositivo que criou essa contribuição mencionava também os agentes políticos a nível estadual e municipal. Contudo, cumpre lembrar que cabe a cada ente federado dispor sobre as contribuições de seus servidores. É o que preceitua a Carta Magna quando trata das contribuições sociais:

Art. 149 (omissis)

Parágrafo único. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistema de previdência e assistência social.

Assim, a despeito da menção aos parlamentares dos estados e municípios, o diploma legal em questão prestou efetiva regulamentação somente aos agentes da esfera federal, tanto que surgiu com o fim de dar nova roupagem ao sistema previdenciário dos congressistas.

Superada a delimitação do tema, recapitule-se a problemática da “contribuição patronal”. Tal contribuição foi introduzida no ordenamento jurídico pátrio pela Lei nº 9.506/97, que, ao extinguir o Instituto de Previdência dos Congressistas, substituindo-o pelo Plano de Previdência Parlamentar, tentou regulamentar a situação dos ocupantes de mandato eletivo que não dispunham de regime de previdência próprio, transformando-os em segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social.

Antes da Lei nº 9.506/97 vir à tona, os parlamentares, apesar do vínculo de natureza política e não profissional, recebiam o mesmo tratamento dispensado aos ocupantes de cargos temporários na Administração Pública. Dessa forma, os parlamentares não vinculados a regime previdenciário próprio eram albergados pelo RGPS. O que fez a Lei nº 9.506/97 foi criar uma nova figura de segurado obrigatório do RGPS, instituindo, ainda por cima, uma nova fonte de custeio do RGPS, fugindo totalmente aos imperativos constitucionais.

Por esse motivo, chegando a discussão ao Pleno do STF, foi declarada incidentalmente a inconstitucionalidade da alínea “h”, não só pela impossibilidade de

equiparação do agente político ao trabalhador na forma do Art. 195, II, como também pela inobservância à regra da competência residual da União.

À época, os segurados obrigatórios do RGPS eram, nos moldes do Art. 195, II, da Constituição, os trabalhadores. Conforme voto do Ministro Carlos Veloso, proferido no RE 351.717/PR, em que se deu a declaração de inconstitucionalidade,

[...] 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. (RE 351.717/PR, Rel. Min. Carlos Velloso, 08.10.2003)

A Lei nº 9.506/97, portanto, fez do agente político, que sequer possui vínculo de natureza profissional, o trabalhador do Art.195, II.

Ademais, fazendo incidir a contribuição em fonte diversa das previstas na Constituição (folha de salário, faturamento, lucros, rendimento dos trabalhadores, receita do concurso de prognósticos), o legislador ordinário criou nova fonte de custeio, qual seja o subsídio dos titulares de mandato eletivo.

Não há vedação à criação de nova fonte, há sim exigências quanto à sua instituição. A Constituição Federal exige observância à regra da competência residual da União, i.e., impõe-se seja a inovação patentada por lei complementar. A Lei nº 9.506/97 era ordinária.

Pelas razões expostas, a inconstitucionalidade do artigo 13, §1º, da Lei nº 9.506/97, que inseriu a alínea “h” no inciso I do artigo 12 da Lei nº 8.212/91, foi declarada pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle difuso.

Diante de reiterados julgamentos nesse sentido, o Supremo encaminhou a decisão ao Senado Federal, com o fim de que o mesmo, através de resolução, com fulcro no Art. 52, X da Constituição, suspendesse a execução do aludido dispositivo, ampliando os efeitos da declaração de inconstitucionalidade a todos.

E assim o Senado Federal, seguindo o entendimento do STF, promoveu a edição da Resolução nº 26, de 21 de junho de 2005, que suspendeu a execução da alínea “h” do inciso I do artigo 12 da Lei nº 8.212/91.

4.1 Constitucionalidade da contribuição social incidente sobre os subsídios dos titulares de mandato eletivo federal

Aos 15 de dezembro de 1998, a Emenda Constitucional nº 20 deu nova redação ao Art. 195/CF, permitindo a equiparação de entidades ao empregador e ampliando a incidência da contribuição social antes restrita aos trabalhadores, estendendo-a aos demais segurados do RGPS.

Sobre a EC nº 20/98, discorre o professor Hugo de Brito Machado:

“Antes da alteração introduzida pela Emenda Constitucional n. 20/1998, nos incisos I e II ao art. 195 da Constituição, o âmbito constitucional das contribuições de seguridade social estava bem definido. Agora, muito fica a depender do que estabelecer a lei ordinária, especialmente quanto à equiparação à empresa de outras entidades.” (MACHADO, 2005, p. 412)

À luz da nova ordem constitucional, vem a Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, reintroduzir a contribuição social incidente sobre os subsídios dos titulares de mandato eletivo federal, estadual e municipal, incluindo no Art.12, I da Lei nº 8.212/91 a alínea “j”.

A alínea “j” foi traçada com a mesma redação da alínea “h”, declarada inconstitucional, o que não quer dizer que seja também viciada.

Conforme facilmente se depreende, a ordem constitucional que sediou o advento da lei 10.887/04 não impôs óbice algum às inovações intentadas pelo referido diploma.

Permitida a cobrança de contribuição social dos demais segurados do regime geral, juntamente com os trabalhadores celetistas, pouco acrescentou de forma substancial a Lei nº 10.887/04. Isso por que os titulares de mandato eletivo não vinculados a regime peculiar de previdência já eram albergados pelo RGPS, só que na condição de servidores ocupantes de cargos temporários. Pode-se dizer apenas que criou uma nova figura de segurado obrigatório do Regime Geral de Previdência Social.

No que tange à criação de nova fonte de custeio, não há o que se indagar. A própria Constituição prevê que a contribuição social será paga também pelos demais segurados da previdência geral, admitindo, por conseguinte, a incidência da contribuição sobre outras fontes que não a remuneração do trabalhador que mantém relação de emprego.

Ainda se poderia questionar ainda a validade da alínea “j” ante a inconstitucionalidade de dispositivo com igual redação.

Contra tal argumento aventam-se duas questões. A primeira condiz à ordem constitucional favorecida pela Emenda nº 20/98. A segunda remete ao efeito vinculante da declaração de inconstitucionalidade pelo STF. Consoante explanado no capítulo anterior, a decisão do Supremo Tribunal Federal em sede de controle de constitucionalidade de normas estende-se aos demais órgãos do Judiciário e ao Poder Executivo, não interferindo na atividade legiferante. É o que propugna o próprio Pretório Excelso através da prefalada tese da proibição de fossilização da Constituição pelas decisões do Supremo.

O mesmo se aplica à resolução do Senado Federal que suspende a execução do dispositivo declarado inconstitucional.

Finalmente, por tudo que foi fartamente discutido, descabe argüir a constitucionalidade da Lei nº 10.887/04, entendimento esse que já vem sendo exposto no cenário atual.

A Seção Judiciária do Estado do Ceará, através da 15ª Vara Federal, localizada no Município de Limoeiro do Norte, manifestando-se sobre pedido de liminar em Mandado de Segurança impetrado pela Câmara do Município de Russas, aduziu a legitimidade da cobrança feita com base no Art.22, I da Lei nº 8.212/91, tendo em vista a inclusão da alínea “j” no Art. 12, I, da mesma lei, pela Lei nº 10.887/04, perfeitamente adequada à ordem constitucional.

No caso, a Câmara Municipal pugnou concessão de liminar no sentido de suspender a exigibilidade tributária da contribuição previdenciária em alusão, requerendo ainda o não embaraço na expedição de Certidão Negativa de Débito, como também a abstenção quanto a qualquer medida de caráter sancionatório ou fiscalizatório contra a impetrante.

O Juízo da 15ª Vara, citando e reverenciando a decisão do Supremo acerca da Lei nº 9.506/97, assim procedeu à vista da Lei nº 10.887/04:

Sendo assim, a nova redação dada à Lei 8.212/91, com a inserção da alínea j, inciso I, do artigo 12, com igual conteúdo normativo da norma inconstitucional de 1997, nada tem de irregular ou inconstitucional.

Decorrência lógica disso é a inteira legitimidade da cobrança feita com base no artigo 22, I, da Lei 8.212/91, a contribuição patronal, a qual incide sobre as remunerações pagas ou creditadas aos segurados empregados. Uma vez que, com a alteração promovida pela Lei 10.887/2004, os exercentes de mandato eletivo passaram a ser equiparados a segurados empregados, decorre que a Câmara, no caso em espécie, passou a ser equiparada a empresa.

Em sendo assim, em razão de não ser relevante a argumentação expendida pela impetrante, o que não revela a verossimilhança acerca do direito líquido e certo

alegado, **indefiro a liminar requestada.** (MS 2005.81.01.000236-9, 15ª VF, 21.07.2005)

O Tribunal Regional Federal da 5ª Região, a seu turno, assim decidiu ao julgar pedido de restituição das contribuições pagas com fulcro na Lei nº 9.506/97 na Apelação Cível 362535/01/PB:

CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. AGENTES POLÍTICOS. ART. 12, ALÍNEA "H", DA LEI 8.212/91, COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI Nº 9.506/97. RESTITUIÇÃO. POSSIBILIDADE. INAPLICABILIDADE DA LEI 10.887/04.- **É EXIGÍVEL A CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA INCIDENTE SOBRE A REMUNERAÇÃO DOS PARLAMENTARES MUNICIPAIS, TENDO EM VISTA A PROMULGAÇÃO DA LEI Nº 10.887/2004 QUE ALTEROU O ARTIGO 12 DA LEI 8.212/91, PORÉM A POSSIBILIDADE DE COBRANÇA DA REFERIDA EXAÇÃO DEVERÁ OBEDECER AO PRAZO NONAGESIMAL DE QUE TRATA O § 60 DO ART. 195 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. - IN CASU, COMO O PEDIDO DA RESTITUIÇÃO DIZ RESPEITO A COBRANÇA DA MENCIONADA CONTRIBUIÇÃO NA VIGÊNCIA DA LEI 9.506/97, DECLARADA INCONSTITUCIONAL PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (RE-351717-PR, JULG. À UNAN. EM 08/10/03) É DE SER RECONHECIDA A RESTITUIÇÃO PLEITEADA. - APELAÇÃO IMPROVIDA. 20048201002009601 Órgão Julgador: Quarta Turma Relator Desembargador Federal MARCELO NAVARRO Data de julgamento: 27/07/2005 FONTE: DIÁRIO DA JUSTIÇA - DATA: 14/09/2005 - PÁGINA: 1157 (Destacou-se)**

Incontrastável o posicionamento reinante na doutrina e na atual jurisprudência dos órgãos jurisdicionais pátrios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicialmente, insta consignar a importância do presente trabalho para conclusão do Curso de Direito. Apesar das dificuldades comuns à elaboração de um trabalho científico e da dedicação que demanda, não há como se desvencilhar da satisfação de concluí-lo. É nas etapas finais que se pode avaliar o aprendizado da graduação e o envolvimento com a profissão e a monografia de fim curso consegue sintetizar isso. A pesquisa, o trato com os temas jurídicos, a linguagem escrita própria, porém clara, e a postura desenvolvida e segura que exige o operador do direito.

A escolha do tema foi deveras inusitada. Por certo que é corriqueiro discorrer sobre temas sobre os quais exista certa controvérsia, mas o que ensejou o desenvolvimento do trabalho foi uma conversa informal com um técnico da Justiça Federal. Os elementos abordados no trato do controle de constitucionalidade provocaram grande interesse.

Tendo como pano de fundo o cenário do sistema previdenciário brasileiro, dando destaque à posição de uma categoria própria de contribuintes, qual seja a dos titulares de mandato eletivo, tomou corpo a matéria atinente ao controle difuso de constitucionalidade de normas.

Ademais da disciplina particular do controle difuso, em vista do caso abordado, puderam ser estudadas outras questões, tais como a natureza do vínculo dos agentes políticos ocupantes de mandato eletivo com o Poder Público, as regras pertinentes ao sistema contributivo de seguridade social, dentre outras, tendo sempre em vista o entendimento exarado na jurisprudência pátria.

Sobre o tema central da monografia, a constitucionalidade da contribuição social incidente sobre os subsídios dos titulares de mandato eletivo, pouco resta a acrescentar ante o que foi amplamente discorrido no presente trabalho.

Considerando-se tão somente a modificação introduzida pela Lei nº 10.887/2004, não existe razão para aventar inobservância aos preceitos constitucionais. A ordem constitucional dita que a contribuição social seja paga não só pelos empregadores e trabalhadores, permitindo, ademais, a incidência daquela espécie tributária sobre a folha de salários, o faturamento e os lucros de entidades equiparadas à empresa, bem como sobre a

remuneração dos demais segurados do Regime Geral de Previdência Social, onde se encontram os parlamentares que não dispõem de regime peculiar.

Assim que a polêmica centralizou-se na declaração de inconstitucionalidade proferida pelo STF em relação à mesma contribuição, instituída outrora, pela Lei nº 9.506/97.

Ocorre que a ordem constitucional que favoreceu a Lei nº 10.887/04 foi instituída pela Emenda Constitucional nº 20, de 15.12.1998, de modo que, até então, o dispositivo inserido pela Lei nº 9.506/97 mostrava-se incompatível àquela ordem constitucional, sendo pertinente, naquela ocasião a declaração de inconstitucionalidade.

Mesmo tendo sido patrocinada pelo STF, tal declaração não pode engessar o ordenamento jurídico, que pode ser constantemente adaptado e modificado também pelo legislador, o que não prejudica a importante função interpretativa dos Tribunais.

Daí pode se extrair material para um outro trabalho, sobre a problemática Súmula Vinculante, introduzida no nosso ordenamento pela também polêmica Reforma do Judiciário, operada pela Emenda Constitucional nº 45/2004.

Dessa forma, não houve lugar para conclusão que não a da constitucionalidade da contribuição descontada com fulcro na Lei nº 10.887/2004 dos subsídios dos parlamentares federais, considerando que a lei federal regulou a matéria nesse âmbito, remanescendo aos demais entes o trato da matéria em sua esfera de competência.

Poder-se-ia questionar, outrossim, se essas modificações no âmbito do regime previdenciário parlamentar transpassam a esfera dos direitos adquiridos dos agentes políticos. Contudo, consoante já afirmado, a legislação estudada, responsável por tais modificações, pouco acrescentou de substancial, limitando-se a dar maior visibilidade à regulamentação da situação dos mandatários eleitos, tornando-os segurados obrigatórios do RGPS. Importa destacar que até a edição da Lei nº 9.506/97, os titulares de mandato eletivo não vinculados a regime peculiar eram tratados como servidores ocupantes de cargos temporários, sendo abrigados pelo Regime Geral de Previdência Social. Esses agentes públicos, portanto, em momento algum ficaram desamparados. A discussão que objeta a presente pesquisa limita-se à análise de aspectos formais e algumas questões substanciais aventadas na decisão que declarou a inconstitucionalidade da Lei nº 9.506/97.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 14. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: 2005.

_____. Lei Federal 8.212, de 24 de julho de 1991. Brasília: 2005.

_____. Lei Federal 9.506, de 30 de outubro de 1997. Brasília: 2005.

_____. Lei Federal 9.868, de 10 de novembro de 1999. Brasília: 2005.

_____. Lei Federal 10.887, de 18 de junho de 2004. Brasília: 2005.

_____. Justiça Federal. Seção Judiciária do Estado do Ceará, 15ª Vara. Mandado de Segurança nº 2005.81.01.000236-9. Juiz Federal José Parente. **Jurisprudência**. Limoeiro do Norte, CE, 21 de julho de 2005. In: <www.jfce.gov.br> Acesso em: 30.07.2005.

_____. Justiça Federal. Seção Judiciária do Estado de Sergipe, 2ª Vara. Ação Cautelar nº 2003.85.00.008006-2. Juiz Federal Substituto Ronivon de Aragão. **Jurisprudência**. Aracaju, SE, 11 de fevereiro de 2004. In: <www.jfse.gov.br/sentencas/constitucionais/const2004/sentconstronivon20030080062.htm>. Acesso em 23.09.2005.

_____. Justiça Federal. Seção Judiciária do Estado de Sergipe, 3ª Vara. Mandado de Segurança nº 2004.85.00.0981-5. Juiz Federal Edmilson da Silva Pimenta. **Jurisprudência**. Aracaju, SE, 16 de março de 2004. In: <www.jfse.gov.br/decisoes/constitucionais/deconst2004/deconstedmilson%202004850009815.htm> Acesso em: 23.09.2005.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Lei 9.506/97: julgada constitucional pelo TRF da 4a. Região**. In: <<http://menta.dataprev.gov.br/publico/cgi/public/cgilua.exe/web/cfg/tpl/user/view.htm?user=reader&inford=218&editionsectionid=9>> Acesso em: 23.09.2005.

_____. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Apelação Cível 367041/SE. Relator: Desembargador Federal Marcelo Navarro. **Jurisprudência**. Recife, PE, 22 de novembro de 2005. Diário da Justiça - Data: 12/01/2006 - Página: 633 - Ano: 2006.

_____. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Apelação Cível 362535/01/PB. Relator: Desembargador Federal Marcelo Navarro. **Jurisprudência**. Recife, PE, 26 de julho de 2005. Diário da Justiça - Data: 14/09/2005 - Página: 1157 - Ano: 2005.

_____. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Apelação em Mandado de Segurança 89680/CE. Relator: Desembargadora Federal Joana Carolina Lins Pereira.

Jurisprudência. Recife, PE, 20 de outubro de 2005. Diário da Justiça - Data: 30/11/2005 - Página: 1086 - Nº: 299 - Ano: 2005.

_____. Superior Tribunal Federal. Agravo Regimental em Recurso Extraordinário 334794/PR – Paraná. Relator: Ministro Carlos Velloso. **Jurisprudência.** Brasília, DF, 10 de fevereiro de 2004. In < www.stf.gov.br> Acesso em: 05.08.2005.

_____. Superior Tribunal Federal. Agravo Regimental na Reclamação 2617/MG – Minas Gerais. Relator: Ministro Cezar Peluso. **Jurisprudência.** Brasília, DF, 23 de fevereiro de 2005. In < www.stf.gov.br> Acesso em 05.08.2005.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional.** 11. ed. Minas Gerais: Del Rey, 2005.

CHIMENTI, Ricardo Cunha. **Curso de Direito Constitucional.** Outros autores: Fernando Capez, Márcio Fernando Elias Rosa, Marisa Ferreira dos Santos. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella de. **Direito Administrativo.** 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

GONÇALVES, Iona Deda. **Direito Previdenciário/ Coleção Curso e Concurso/ Coordenador Edílson Mougnot Bonfim.** São Paulo: Saraiva, 2005.

HARADA, Kiyoshi. **Inconstitucional a cobrança da nova contribuição previdenciária criada pelo Decreto nº 4.729/03.** In: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4594>>

LAUAR FILHO, Eduardo Henrique. **Agente político titular de mandato eletivo: regime previdenciário e aposentadoria.** In: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6140>>

MARINONI, Luiz Guilherme; Sérgio Cruz Arenhart. **Manual do Processo de Conhecimento.** 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Curso de Direito Previdenciário,** tomo II. São Paulo: LTR, 1998.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário.** 22. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da Seguridade Social.** 20. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 18. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MOTTA FILHO, Sylvio Clemente da. **Controle de constitucionalidade: uma abordagem jurisprudencial**: Sylvio Clemente da Motta Filho, William Douglas Resinente dos Santos. 3. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2004.

PAGANELLI, Wilson. **O agente político e a contribuição à seguridade social**, In: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=6883>>

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

TEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**, v.1. 39. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.