*ADVOGADO — INSCRIÇÃO NO I.P.A.S.E.*

*— Interpretação da Lei n.º* 4 103-A, *de* 1962.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL
PROCESSO N.º 202.742-62

Nº 282.742-62 — D. 7-2-63-R) — Comissão Permanente de Direito Social.

*

PARECER

Iniciam-se os presentes autos com uma representação do Sindicato dos Advogados do Estado da Guanabara (MTPS 202.712, de 1-10-62), dirigida ao Exmo. Sr. Ministro e por S. Exa. submetida a esta Comissão Permanente de Direito Social.

2. Nessa representação se expõe o seguinte:

1º com base no Regulamento-Geral da Previdência Social (Decreto nº 48.959-A, de 19-9-60, artigo 6, nº V, 241 e 243, nº VII), foi firmado um *acôrdo* com o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários, em 22-2-62, segundo o qual os advogados, associados do Sindicato, seriam inscritos com o salário-base de Cr$ 40.320,00, como *segurados obrigatórios* daquele Instituto;

2º) pela superveniência da Lei nº 4.103-A, de 21-7-62, que criou no IPASE a "Carteira de Seguro Social dos Advogados do Brasil", "sérios embaraços

e prejuízos surgiram para a classe, pois, revogando ela, em seu art. 28, as disposições em contrário, parece que restringiu, para os advogados, os benefícios especificados no art. 35 do Regulamento-Geral da Previdência Social para apenas os especificados no art. 6º da citada Lei nº 4.103-A; Aposentadoria por velhice, aposentadoria por invalidez e pensão por falecimento, aos dependentes";

3º) com essa restrição não se conforma os Sindicato, "reclamando para os advogados sindicalizados as normas determinativas do direito adquirido e do ato jurídico perfeito (art. 141, § 3º, e art. 157, único da Constituição federal";

4º) ademais, sustenta ainda o Sindicato, a citada Lei nº 4.103-A, "colocando os advogados em situação previdenciária inferior com os demais trabalhadores, violou o disposto no art. 157, único, da Constituição federal, que não admite distinção entre trabalho manual ou técnico e o trabalho intelectual, nem entre os profissionais respectivos, no que concerne a direitos, garantias e benefícios".

3. Partindo dessa argüição de inconstitucionalidade da lei, o Sindicato dos Advogados sugere que na regulamentação sejam introduzidos dois artigos: 1º) um artigo estabeleceria que "os advogados, provisionados ou solicitadores que, nos têrmos do art. 6º, nº V, do Decreto nº 48.959-A, de 19-6-60 e por fôrça dos *acordos* celebrados por seus órgãos de classe, sejam *segurados obrigatórios* do IAPC": terão direito de opção entre os dois regimes de seguro social em causa; e, na falta de opção, continuarão como *"segurados facultativos"* da nova "Carteira de Seguro Social dos Advogados do Brasil"; 2º) outro artigo estabeleceria que "as Caixas de Assistência dos Advogados criadas pelo Decreto-lei nº 4.563, de 11-8-1942, prestarão auxílio-funeral, assistência médica, hospitalar e exames de laboratórios aos advogados, provisionados e solicitadores que o desejarem, desde que inscritos na respectiva seção".

4. Enquanto êste processo aguardava na Secretaria da C. P. D. S. instrução complementar por nós requerida, a êle foram apensados mais os seguintes: 1º) MTPS 207.177/62 (de 15-10-62), em que a "União Nacional dos Advogados", dirigindo-se ao Exmo. Sr. Ministro, solicita medidas urgentes a respeito da regulamentação da nova lei e da nomeação do Diretor da Carteira; 2º) MTPS 215.250-62 (de 6-11-62), em que o Presidente do IPASE submete ao Exmo. Sr. Ministro um anteprojeto de regulamentação elaborado por um grupo de trabalho para êsse fim constituído, com a participação de representante da classe interessada.

II

*Base Legal da Inscrição dos Advogados no IAPC*

5. A época da elaboração do referido "Acôrdo", em 22-2-62, a inscrição dos Advogados no IAPC tinha perfeito fundamento legal.

6. Nesse sentido tivemos ocasião de opinar em 3-2-61, quando sustentamos a *inconstitucionalidade* de uma lei estadual que criara a "Carteira de Previdência dos Advogados do Estado da Guanabara" no "Montepio dos Empregados do Estado".

7. Nesse amplo estudo, cujo inteiro teor se lê no livro *"Criação do PEG"*, págs. 178-180, expusemos o enquadramento legal da matéria, como segue: "Em verdade, em face do art. 5º, nº XV, alínea *b*, da Constituição federal, compete a União legislar sôbre normas gerais de previdência social, só se admitindo, na matéria, legislação estadual supletiva ou complementar (art. 6º). A lei paulista nº 5.174, de 7 de janeiro de 1959, que criou a "Carteira de Previdência dos Advogados de São Paulo" e que serviu de paradigma para aquela que temos vistas nestas considerações, não nasceu com o vício de inconstitu-

cionalidade porque, no momento de sua promulgação, a previdência social do advogado não estava regulada em lei da União e, assim, poderia a matéria ser objeto de "lei estadual supletiva". Já agora, entretanto, a partir de 19 de setembro de 1960, há legislação federal filiando obrigatòriamente os advogados ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários, como *trabalhadores autônomos*, na qualidade de *profissionais liberais.*"

8. Chamamos, então, a atenção dos interessados para o *privilégio* que essa filiação representava, escrevendo: "Portanto, conforme já observei alhures, os profissionais liberais, e como tais os advogados, são segurados obrigatórios do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários, e o são em condições excepcionais, uma vez que, capitulados como trabalhadores autônomos", desfrutarão das vantagens seguintes: 1. pagarão contribuições simples, como se tivessem empregador (letra *e* do artigo 69), ao passo que os domésticos e até os que ficam desempregados estão sujeitos a pagar contribuição em dôbro (arts. 9 e 14); 2. não pagarão a contribuição sôbre o efetivamente percebido, mas sôbre o "salário-base" (art. 76, III), a ser fixado pelo Ministro do Trabalho, ouvido o órgão representativo da classe (art. 78), ou, enquanto não vier a ser fixado, sôbre o que fôr livremente escolhido pelo próprio segurado (art. 241, § 3º, do Regulamento)".

III

*Constitucionalidade da Nova Lei*

9. A possibilidade de uma nova lei vir a modificar êsse regime, de filiação dos advogados ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários, foi por nós expressamente focalizada naquele estudo, onde, inclusive, à guisa de um advertência à classe interessada, fizemos menção ao projeto que então tramitava no Congresso Nacional, e veio a se transformar na atual Lei nº 4.103-A, de 21 de julho de 1962. Assim é que escrevemos (livro citado, pág. 180): "De qualquer forma, é irrecusável que, já agora, isto é, depois de 29 de setembro de 1960, a posição dos advogados em face da Previdência Social, ou a obrigatoriedade de contribuírem êles para outra qualquer instituição que não o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários, só poderá ser alterada, constitucionalmente, mediante lei federal nova.

A propósito, ocorre-me observar que, em tal sentido, já existe em tramitação no Congresso Nacional, aprovado pela Câmara dos Deputados, sob o nº 3.235-53, e pendendo de parecer da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, sob o nº 6-60, um projeto de lei que cria, para todos os fins de previdência social, a chamada *"Caixa de Assistência aos Advogados"*.

10. Sem embargo da alta expressão profissional do Sindicato postulante, pensamos que não tem procedência as argüições de inconstitucionalidade levantadas contra a nova lei. Sem querermos alongar-nos a êste respeito, temos que a doutrina e a jurisprudência não reconhecem *direito adquirido a regime de seguro social.* O seguro social, ainda quando contributivo, é institucional e não contratual, podendo as suas condições, a todo tempo, serem alteradas por lei nova. Só se reconhece *direito adquirido* ao benefício já concedido, ou àquele a que o segurado já haja feito jus. Fora disso, haverá apenas uma *expectativa de direito.*

11. Também o invocado princípio de *igualdade de todos perante a lei* não pode significar a *igualdade da lei perante todos.* A lei trata diferentemente classes ou pessoas diferentes. Se não o pudesse, teria sido inconstitucional a filiação dos advogados e dos demais trabalhadores autônomos ao IAPC, na forma por que foi feita, que constitui inegàvelmente um *privilégio,* como já assinalado.

12. Inconstitucional seria, antes, a nosso ver, a pretendida criação, por

decreto, do direito de opção pelo IAPC para todos os associados do Sindicato postulante; como, por igual, a transformação em *segurados facultativos*, da nova "Carteira", daqueles que a nova lei classifica como *segurados obrigatórios*.

13. Se "sérios embaraços e prejuízos surgiram para a classe" com a nova lei segundo se alega, a corrigenda apenas poderá vir através de outra lei, e não por vias de decreto executivo; ou, quiçá, poderia vir por sentença judicial, caso os tribunais, provocados, viessem a acolher as argüições de inconstitucionalidade acima referidas, levantadas pelo Sindicato.

IV

*Ressalva para os já contribuintes de outras Instituições*

14. Na realidade, entretanto, a questionada Lei nº 4.103-A, de 21-7-62, até se extremou em ressalvar simples *expectativas de direito*, conseqüentes de *situações criadas* com base na legislação anterior; extremos que não têm o nosso aplauso, porque podem gerar dubiedades e confusões sem fim.

15. Assim é que ficou ressalvada a situação dos advogados provisionados e solicitadores já *contribuintes* de qualquer Instituição federal, por motivo de relação de emprêgo; ou como profissionais liberais, no Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários, com base no Decreto nº 48.959-A, de 19 de setembro de 1960 — por efeito da competência que a lei atribuiu a êsse Decreto, e não por obra do invocado "acôrdo", que não gerou nem poderia gerar direito algum.

16. Aos advogados assim já *contribuintes* do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários se aplica o disposto no parágrafo único do art. 2º da *Lei, in verbis*:

"Art. 2º Poderão optar pelo regime de seguro social, instituído por esta lei os advogados, provisionados e solicitadores indicados neste artigo que já sejam contribuintes de outras instituições federais de previdência social desde que manifestem a opção perante a carteira dentro do prazo de seis meses da vigência desta lei."

17. Consequentemente, todos que *já eram contribuintes de outra Instituição Federal no dia 2 de agôsto de* 1962:

1º) se já manifestaram a opção ou se a manifestarem até o dia 2 de fevereiro de 1963, passarão a *segurados obrigatórios* da "Carteira de Seguro Social dos Advogados do Brasil";

2º) em caso contrário, os que deixarem de optar até aquela data, continuarão *como segurados obrigatórios* da instituição de que já eram contribuintes.

18. É bem de ver que êsse direito de opção se restringe aos que já se encontravam na situação, *de fato*, de *contribuintes*, na expressão da lei não sendo lícito ao regulamento estender êsse direito aos que, embora tivessem condição legal para contribuir, de fato não eram *contribuintes*. Como adiante se verá, trata-se de uma lei heterodoxa sob múltiplos aspectos: e uma dessas heterodoxias se encontra exatamente na distinção que a lei faz entre "segurado obrigatório" (art. 2º e 4º) e "contribuinte", empregando a primeira para a figura de *direito* e a segunda para a situação *de fato*, sempre condicionante do direito ao benefício. Esta sistemática de nomenclatura se esclarece quando, no art. 6º, se diz que o direito de aposentadoria é garantido ao "segurado contribuinte"; e no art. 13 letra *b* se declara incisivamente que a concessão de todos os benefícios previstos na lei fica condicionadas";

"*b*) ao pagamento das contribuições devidas pelo segurado".

19. Bem se compreende essa distinção, no caso porque se trata de *segurados obrigatórios* sui generis, *cuja*

*inscrição não tem qualquer compulsoriedade* prevista em lei: não se opera *ex-officio;* depende de ser promovida pelo interessado, nos têrmos do § 1º do art. 16.

20. Por outro lado, é certo que tôda a sistemática da lei confirma que ela teve em vista apenas ressalvar as situações *de fato* considerando que o *segurado autônomo sem compulsoriedade de inscrição,* não pode ser havido como "obrigatório *opem legis*".

De outra forma: 1º) o próprio legislador teria *esvasiado* completamente a nova "Carteira" por êle criada, a qual ficaria tão-sòmente com os novos advogados, formados depois, de 2 de agôsto de 1962, já que todos os demais seriam segurados obrigatórios *opem legis* do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários;

2º) por êsse mesmo motivo, não teria objeto a isenção de obrigatoriedade outorgada aos "amparados por instituições de previdência social garantida por lei estadual" (art. 3º, letra *a*), já que todos êsses antes teriam passado a segurados obrigatórios *opem legis* do mesmo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários.

V

*Pletora de Segurados Facultativos*

21. Além de juridicamente insustentável a extensão do direito de opção por via de decreto, a *transformação da obrigatoriedade* em *facultatividade,* pretendida pelo Sindicato, viria converter a novel "Carteira" em uma entidade de seguro social, pràticamente, só com segurados *facultativos.*

22. Isso, porque:

1º) nos têrmos da sugestão, seriam "segurados facultativos" da "Carteira" todos os Advogados provisionados ou solicitadores associados de entidades sindicais que hajam celebrado *acôrdo* com o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários, vale dizer, desde logo todos do Estado da Guanabara, já que todos, atuais ou futuros, são ou poderão ser *associados* do Sindicato requerente:

2º) já têm essa condição de "facultativos" todos os sediados em Estados que, como São Paulo, têm entidade de seguro social para advogados, *ex vi* do disposto no art. 8º, alínea *a,* acima referido;

3º) nos demais Estados, que não tenham Instituição previdenciária para os advogados, mesmo nesses, já têm a condição de facultativos todos os que exerçam cargo público, ou, nos têrmos da citada alínea *a, in fine;* "tenham direito à aposentadoria";

4º) de um modo geral, todos os que *tenham mais* de 55 anos, com exercício da profissão durante mais de 5 anos, mediante requerimento até o dia 2 de fevereiro de 1963.

Ainda mais: serão também segurados facultativos da "Carteira", de acôrdo, ainda com o citado art. 3º:

1º) todos os solicitadores acadêmicos (letra *b*);

2º) os empregados da própria Carteira com menos de 55 anos de idade e sem direito à aposentadoria por outra instituição (letra *d*);

3º) Todos os empregados da Ordem dos Advogados do Brasil e de suas sedes no Distrito Federal e nos Estados (letra *e*);

4º) finalmente, todos (dos poucos que houver) que perderam a qualidade de segurados obrigatórios, se não estiverem sujeitos a outra Instituição (alínea *b*), como tais compreendidos aquêles "cuja inscrição fôr cancelada na Ordem dos Advogados do Brasil (art. 4º).

24. Além disso, todos os segurados, absolutamente todos, terão a faculdade — é nesta parte todos representam *segurados facultativos* — de inscrever-se na base de dois ou três salários mínimos (a base obrigatória seria apenas de um salário mínimo), assim se habilitando a aposentadorias e pensões

correspondentes a Cr$ 42.000,00 ou a Cr$ 63.000,00 em lugar de Cr$ 21.000,00 Isto é, o que significa a norma do art. 15, *a*, segundo a qual as contribuições mensais serão: "equivalentes a 10 (dez), 20 (vinte) ou 30% (trinta por cento) do respectivo salário mínimo regional, *à escolha do contribuinte*".

VI

*Impropriedade Técnica e Jurídica*

25. Julgamos de nosso dever alertar o Govêrno e os próprios interessados *futuros*, para a impropriedade técnica e jurídica de uma instituição chamada de "Seguro Social" e como tal favorecida com contribuições compulsórias para terceiros, e que não obstante, se apresentará com tão grande pletora de "segurados facultativos".

26. No mais recente projeto de lei sôbre seguro social — o que cria o Instituto de Previdência do Estado da Guanabara (I.P.E.G.), coube-nos incluir a seguinte norma, em seu art. 3º (Criação do Instituto de Previdência do Estado da Guanabara página 131): "§ 2º Não haverá no Instituto de Previdência do Estado da Guanabara admissão de contribuinte facultativo".

27. Essa norma se fundamenta em parecer que proferimos contràriamente à admissão dos magistrados do Estado da Guanabara como contribuintes facultativos do atual Montepio dos Empregados do Estado. Para que o nosso pensamento fique bem exposto aqui passamos a transcrever o inteiro teor daquele parecer.

("Criação do Instituto da Previdência do Estado da Guanabara", páginas 27-31):

"1. A existência de contribuinte ou segurado *facultativo* em seguro social representa, a um tempo, impropriedade técnica e jurídica. Êsse é um caso em que, como tantos outros, as noções básicas se desfiguram, para não dizer que se degeneram de tal forma que a idéia de restauração dos conceitos originários é que parece uma anormalidade. *a*) Impropriedade técnica.

2. A impropriedade técnica se traduz no fato conhecido por "anti-seleção". Sendo facultativo a inscrição, apenas se inscrevem aquêles que constituem os chamados "maus riscos". Vale dizer, aquêles que sentem interêsse atual no seguro; os já doentes, ou os de idade além da média, ou os de prole numerosa: êstes sobretudo, quando as pensões crescem em função do número de filhos, como está previsto para o Instituto de Previdência do Estado da Guanabara. Evidentemente, os "bons riscos" não se inscrevem, quando a inscrição é facultativa.

3. Essa impropriedade técnica tem sua origem nas próprias nascentes do seguro social dos servidores do Estado, quando não se cogitava pròpriamente de *seguro*, na forma de *seguro social autárquico* em que é exigível à *correlação* matemática entre a contribuição e o benefício, e em que se apresentam aquêles conceitos técnicos de *anti-seleção* e *bons* e *maus riscos*. A forma primitiva era de *Montepio*, e, nesta, a cota do contribuinte era irrelevante, notòriamente deficiente ou apenas simbólica. Representava a *pensão*, acima de tudo, uma concessão patronal do Estado, uma despesa pública como outra qualquer; e que, como tal o Govêrno ou o Congresso, era livre de "conceder" a quem bem entendesse, liberalmente. Cedo, porém, êsse regime revelou-se inviável, subindo a despesa em proporções que o Tesouro não poderia suportar; e, então, se apresentou o imperativo do equilíbrio técnico entre a contribuição e o benefício.

4. A propósito, escrevi em 1941, quando Diretor do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado: "Essa necessidade de equilíbrio técnico, no que toca aos benefícios de família do funcionalismo civil da União, é proclamada há mais de 20 anos, desde quando, por falta de tal equilíbrio, e uma vez que a União não pôde arcar com o deficit resultante, foi extinto o

regime do antigo Montepio Civil" ("A Previdência dos Servidores do Estado", Separata da *Revista do Serviço Público*, maio de 1944, pág. 24).

5. Fechado o Montepio Civil para os servidores em geral, continuou aberto, no entanto, para os militares, o Montepio Militar, que sofria e sofre do mesmo mal; e o próprio Montepio Civil, vez por outra, tem sido reaberto para as exceções que o Estado, na sua soberania e por conta do Tesouro, resolve estabelecer.

Êste é o caso, por exemplo, da Lei nº 3.058, de 26 de dezembro de 1956 referente aos Ministros do Supremo Tribunal Federal e que, no artigo 2º, declara:

"Art. 2º É extensivo aos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, bem como aos Ministros do Tribunal de Contas e aos do Tribunal Federal de Recursos ainda que aposentados, uns e outros, e ao Procurador-Geral do Tribunal de Contas, a faculdade de se inscreverem no mencionado Montepio Civil, nos têrmos do art. 1º do Decreto nº 5.137, de 5 de janeiro de 1927".

6. No antigo Distrito Federal duas circunstâncias negativas se somavam: o fato de que se tratava de uma espécie de "terra de ninguém", e o nome primitivo de *Montepio*, que a autarquia de seguro social conservara, impròpriamente como se os seus benefícios fôssem despesa orçamentária do Estado. E essas duas circunstâncias concorriam para a freqüente admissão de "segurados facultativos".

*b*) Impropriedade jurídica.

7. Mais grave, ainda, a nosso ver, é a impropriedade jurídica, representada pela existência de alguém que desfrute da *faculdade* de contribuir ou não, se e quando bem entender, ao lado de outros que são *obrigados* a fazê-lo, ainda que não sintam o menor interêsse *atual* no seguro. Neste passo, reporto-me novamente à já citada monografia sôbre "A Previdência dos Servidores do Estado", na qual escrevi: "É contigência própria de todo seguro social, que pressupõe a composição familiar média — mormente daquele cujo benefício cresce segundo o número de beneficiários, sofrer a reação dos que não têm qualquer dos beneficiários definidos na lei, pois êsses raramente contam com a hipótese de vir a modificar-se a sua situação de família nem aceitam, como normal, o imperativo de continuar contribuindo em proveito dos que têm família numerosa".

8. Menos ainda poderá ser aceito como normal êsse "imperativo", pelos numerosos contribuintes obrigatórios que não têm interêsse atual no seguro, se outros, em igualdade de condições, gozam do privilégio de não contribuir.

9. Êsse privilégio ofende, a meu ver, aos postulados de igualdade democrática, que informam a nossa ordem jurídica.

10. Penso que só não o sentem aquêles que, eventualmente, ficam obnubilados pelo interêsse pessoal em causa. Exemplo: os parlamentares quando votam uma lei, como a de nº 136, de 10 de novembro de 1947, estabelecendo que "os Senadores e Deputados Federais poderão, *a requerimento seu*, gozar de todos os direitos concedidos aos segurados do IPASE" (artigo 1º).

Outro exemplo: os magistrados quando, votando que é inconstitucional, em relação a êles, a obrigatoriedade da contribuição, convertem essa obrigatoriedade em uma *faculdade de contribuir* para o I.P.A.S.E., embora sem lei que a autorize. Ainda bem que isso não chegou a ser afirmado no venerando acórdão proferido pelo egrégio Tribunal Federal de Recursos, na apelação civil nº 1.424, mercê, talvez, da oportuna intervenção do douto Subprocurador-Geral da República, que fêz esta lúcida ponderação (*Diário da Justiça* de 8 de janeiro de 1952, Apenso, fls. 98): "O argumento também impro-

cede, bastando que se atente para a feição social do seguro, ao qual *todos da classe beneficiada precisam concorrer,* sob pena de sacrifício maior dos contribuintes, *o que não é justo". A inscrição não compulsória dos magistrados,* sôbre constituir, em tese, a denegação duma solidariedade social — ponto que certamente escapou ao culto espírito dos A.A. — acarretará, assim, especificamente, uma sobrecarga para os demais contribuintes".

11. Em verdade — em seguro social, qualquer cidadão — seja quem fôr: ou é contribuinte obrigatório ou não deve ser admitido a contribuir. Seguro que depende da vontade individual não é seguro social: é segurado privado".

VII

*Conclusão sôbre as sugestões do Sindicato*

28. Pelas razões expostas, não podemos adotar o primeiro artigo regulamentar sugerido, que importaria, sem base na lei, em aumentar a massa de segurados facultativos da Carteira de Seguro Social dos Advogados.

29. O segundo artigo proposto, tendo por objeto "As Caixas de Assistência dos Advogados, criadas pelo Decreto-lei nº 4.563, de 11 de agôsto de 1942", não teria oportunidade na regulamentação da "Carteira" criada pela Lei nº 4.103-A, de 21 de julho de 1962; e, a se alegar que a nova regulamentação será *da lei* e não apenas *da Carteira,* observaremos que a lei já contém uma norma que ensejará as providências consentâneas por parte das administrações das referidas "Caixas de Assistência dos Advogados". *In verbis*: "Art. 27. Serão mantidas as atuais Caixas de Assistência dos Advogados que, depois de instituído o regime próprio de Seguro Social para os Advogados, deverão passar a considerar outras necessidades essenciais dêsses profissionais, não atendidas pelo plano de benefícios do referido seguro social".

VIII

*Outros Aspectos Heterodoxos da Lei*

30. A Lei nº 4.103-A, de 21 de julho de 1962, que tem trazido "sérios embaraços e prejuízos para a classe", segundo entende o Sindicato dos Advogados do Estado da Guanabara; e que representa "uma experiência nova em matéria de seguro social", "sobretudo pela reduzida massa de segurados por ela objetivada" e pela "complexidade e singularidade do nôvo organismo de seguro social, *criado sem que precedessem estudos de natureza atuarial,* segundo afirma a Comissão elaboradora do anteprojeto de regulamento (fôlhas 3 e 4 do MTPS 215.250-62), realmente supreende por seus múltiplos aspectos heterodoxos, em face do que conhecemos como princípios do seguro social, em mais de 30 anos de estudos e experiência na matéria.

31. Além dos aspectos já aludidos concernentes à definição dos segurados — segurados obrigatórios sem efetiva compulsoriedade da inscrição e pletora de segurados facultativos — dois outros, pelo menos merecem capítulos especiais nesta sumária análise da Lei nº 4.103-A, de 21 de julho de 1962: 1º) o sistema de custeio; 2º) a forma jurídica da "Carteira".

IX

*Sistema de Custeio*

32. Quanto ao custeio, observa-se que não há na lei nenhuma norma asseguradora do efetivo pagamento das contribuições dos segurados ditos "obrigatórios", afora a incidência de juros de mora (artigo 16 § 2º) e uma simples alusão ao "caso de cobrança judicial" (art. 18 § 3º), em cuja eficácia, na prática, contra pessoas físicas, pensamos que ninguém acreditará, desde que saiba como se acumulam, nas varas, as cobranças contra pessoas jurídicas.

33. O que se apresenta na lei como *sanção* contra a falta de pagamento

das contribuições, ditas *obrigatórias* é, antes, mais uma *faculdade*, própria para *segurados facultativos* ou de *seguros privados*, seja o *direito de revalidação*. É o que se lê, no § 2º do art. 3º, *in verbis*: § 2º. Se o segurado se atrasar no pagamento de doze ou mais contribuições, o prazo de carência recomeçará a correr por inteiro, a partir da data da satisfação do débito, sem prejuízo do disposto no artigo 16, § 3º (caso de cobrança judicial)".

34. Não há na lei, por exemplo, a sanção para alguns outros casos de *trabalhadores autônomos* — a suspensão do exercício profissional, tal como para os próprios advogados existe em se tratando de falta de pagamento da contribuição devida à respectiva Secção da Ordem dos Advogados do Brasil.

35. Fora dessa precária contribuição dos segurados, é previsto o recolhimento, à Carteira, de uma série de taxas, sem qualquer indicação das pessoas ou órgãos que serão competentes para exigir ou fiscalizar êsse recolhimento, nem da sanções aplicáveis em caso de omissão.

36. Entretanto, sem isso, será de presumir-se grande evasão da renda prevista, na alíneas *c* a *m* do art. 15, a saber: "*c*) as multas aplicadas aos advogados, provisionados ou solicitadores pela Ordem dos Advogados do Brasil; *d*) a taxa que fôr cobrada pela Ordem dos Advogados do Brasil pela inscrição de advogados, provisionados ou solicitadores; *e*) a taxa que fôr cobrada em tôdas as certidões passadas pela Ordem dos Advogados do Brasil; *f*) a taxa de Cr$ 500,00 (quinhentos cruzeiros) cobrada para registro de diploma de bacharel ou doutor em ciências jurídicas e sociais; *g*) a taxa de Cr$ 50,00 (cinqüenta cruzeiros) cobrada nas certidões relacionadas com o registro dêsses diplomas; *h*) a taxa de 5% (cinco por cento) sôbre o salário mínimo vigente do Distrito Federal, cobrada a título de custas, no preparo de recursos judiciais e dos feitos processados perante o Supremo Tribunal Federal, o Tribunal Federal de Recursos e o Supremo Tribunal Militar; *i*) o adicional de 20% (vinte por cento), no caso de interposição de recurso, sôbre as custas dos processos perante a Justiça do Trabalho, pagável no prazo e sob as penas do art. 789 § 4º da Consolidação das Leis do Trabalho; *j*) a taxa de 2% (dois por cento), sôbre o salário mínimo regional, cobrada a título de contribuição pessoal do autor ou requerente, na distribuição em primeira ou em única instância, de feitos de qualquer natureza perante tribunais ou juízes federais exceto os da Justiça do Trabalho; *k*) a taxa de 2% (dois por cento) sôbre o salário mínimo regional cobrada a título de contribuição dos mandantes, por instrumento de mandato judicial, produzido ou apresentado em tribunais ou juízes federais, exceto os da Justiça do Trabalho; *l*) a taxa de 2% (dois por cento) sôbre o salário mínimo regional cobrada por substabelecimento de mandato produzido ou apresentado nas condições do inciso anterior; *m*) a taxa de 2% (dois por cento) descontada sôbre o total dos honorários de advogado em condenação imposta por decisão judicial.

## X

### *Forma jurídica da Carteira*

37. Estabelece o artigo 1º da lei o seguinte: "Art. 1º Fica criada, no Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), em uma Divisão de Seguro Social, uma Carteira autônoma, denominada Carteira de Seguro Social dos Advogados do Brasil, dotada de patrimônio próprio, com o fim de proporcionar aos advogados do Brasil e aos seus dependentes os benefícios de seguro social estabelecidos nesta lei".

38. Estão aí impostos os conceitos de *autonomia* e de *patrimônio próprio*. Note-se que não se trata de simples autonomia técnica e financeira, mas de autonomia irrestrita. Nem se trata de simples separação de valôres patrimo-

niais e de contabilidade, como em algumas *carteiras conhecidas*, mas, sim de *patrimônio próprio*, distinto, portanto, do patrimônio do IPASE.

39. Quem fala em *patrimônio*, pressupõe personalidade pois patrimônio é, por definição, o conjunto de valôres ativos e passivos *de uma pessoa*, natural ou jurídica. Nos dicionários leigos encontram-se outras definições como estas: "quaisquer bens, materiais ou morais, *pertencentes a alguém*, ou a alguma instituição ou coletividade"; ou "conjunto das riquezas, incluídos os direitos creditórios, pertencentes a *uma pessoa*, física ou jurídica". E em dicionários jurídicos a definição é a mesma, substancialmente: "universalidade de coisas e direitos ativos e passivos, suscetíveis de apreciação monetária, de *que é titular uma pessoa*, natural ou jurídica". Em Clovis Bevilaqua a definição é concisa, mas, como sempre, lapidar: Patrimônio é o complexo das relações jurídicas *de uma pessoa*, que tiverem valor econômico" (Código Civil, I, 7ª ed., pág. 304).

40. Mesmo nos casos atípicos, como o das fundações, a idéias da *pessoa* está ligada a de patrimônio. Ainda o insigne Clovis Bevilaqua define: "Fundação é uma universidade de bens *personalizada*, em atenção ao fim que lhe dá unidade"; e acrescenta que, enquanto não estiver definitivamente constituída a *pessoa jurídica* da fundação: "até êsse momento, o bem ainda faz parte do patrimônio do *instituidor*" (id. pág. 251).

Outro caso atípico seria o da herança jacente; mas, mesmo nesta o patrimônio não deixa de ter a pessoa que dêle seja titular: *apenas dita pessoa ainda não é conhecida*, e, enquanto não o fôr, será representada por um *curador* (Código Civil, art. 159).

41. Conseqüentemente, a lei declarando que a Carteira de Seguro Social dos Advogados tem *patrimônio próprio*, atribuiu à referida Carteira a condição de *pessoa jurídica;* e — a não ser que se admita uma pessoa dentro de outra — não pode a Carteira ser considerada *dentro* do IPASE, como órgão dêste.

42. Nessa parte, o legislador federal terá sido mais inspirado pela legislação paulista: a já citada Lei nº 5.174, de 1959, que criou *no* Instituto de Previdência do Estado de São Paulo uma "Carteira" para os Advogados; e a Lei anterior, nº 1.856 de 1962, que criou *no* mesmo Instituto um "Departamento de Assistência Médica" (DAMSP), com a expressa atribuição de "personalidade jurídica" e, mesmo, com a classificação de "entidade autárquica", assim gerando a anômala figura de "uma autarquia dentro de outra" (vide *Criação do IPEG*, pág. 176).

43. Já tivemos oportunidade de apreciar uma anomalia análoga quando, como experto da Organização Internacional do Trabalho junto ao Govêrno do Peru, deparamos com uma lei que também atribuía "patrimônio próprio" a "Cajas" criadas com "ramas" do Instituto chamado "Seguro Social del Empleado". Então, escrevemos: "Asi, presentase una cuestión de gran interés la organización contable, sea la de saberse de quien és en realidad, el *patrimônio*: si del Instituto mismo, si de las Cajas".

44. No caso presente, o patrimônio terá de ser considerado como *próprio da Carteira*; e esta, não podendo ser considerada um *órgão* do IPASE (item 41, supra), terá de ser havida como por êle apenas *administrada* e *representada*, por mandato legal. Assim, os valôres ativos e passivos da Carteira terão de ser considerados pelo IPASE como *Valôres de Terceiro*. Dita administração e representação estarão a cargo do IPASE como poderiam estar a cargo da própria Ordem dos Advogados do Brasil, conforme talvez fôsse mais acertado.

45. A forma jurídica adotada, é certo, tem o mérito de assegurar que a eventual inviabilidade da "Carteira" não irá contaminar o IPASE, já, se si, com sérios problemas de equilíbrio atuarial,

senão financeiro, nem êsses problemas do IPASE irão agravar os próprios da "Carteira". De outro lado, assim se facilitará que, em qualquer momento, outra lei venha a corrigir a anomalia, inclusive convertendo a "Carteira" em uma autarquia, revestida do pressuposto jurídico de auto-administração; ou criando, quem sabe, com maior amplitude, o "Instituto de Previdência dos Profissionais Liberais".

XI

*Auto-aplicabilidade da Lei*

46. Boa ou má, ortodoxa ou não, a lei entrou em vigor na data da sua publicação, por fôrça do disposto em seu art. 28, independentemente de regulamentos, estando, assim, em plena vigência desde o dia 2 de agôsto de 1962.

47. Em razão dessa auto-aplicabilidade imediata:

1º) Já o Ministério do Trabalho e Previdência Social deveria ter elaborado o projeto de regulamento pois êste, nos têrmos do art. 28, deveria ter sido expedido dentro de 60 dias, como bem observou o ilustre Presidente da União Nacional dos Advogados, com oferecimento de "colaboração da classe" (M. T. P. S. 207.177-62, pág. 2; elaboração essa para a qual normalmente deveria ter sido constituída uma comissão integrada por um representante do Ministério, um do IPASE e um da Ordem dos Advogados do Brasil, pelo menos;

2º) Já o Presidente do IPASE, independentemente do regulamento — deveria ter tido a iniciativa que o art. 24 da lei lhe atribuiu, qual a de propor "a criação dos cargos que forem indispensáveis aos serviços da Carteira", como só agora está fazendo através do art. 82 do seu "projeto de regulamento", anexo ao ofício de 6 de novembro (MTPS 215.250-62); isto, sem prejuízo das providências internas que desde logo deveria haver tomado para um atendimento de emergência, uma vez que a lei entrou em vigor na data de sua publicação;

3º) Já a Ordem dos Advogados do Brasil deveria estar recolhendo ao IPASE, para crédito da Carteira, ou exigindo que fôsse recolhido o produto das *taxas* a ela pertinentes, nos têrmos do art. 15, em particular as referidas nas alíneas *c, d* e *e* do mesmo artigo;

4º) Finalmente além de outros responsáveis ou interessados que já deveriam ter tomado providências que lhes competem — já os chamados *segurados obrigatórios* deveriam ter tido a iniciativa de "inscrever-se na Carteira" e fazer a opção "pelo pagamento da contribuição mínima, média ou máxima" (art. 16, § 1º) e desde logo, *depositado* o produto dessa contribuição, na forma prevista (art. 16º § 2º), no seu próprio interêsse de ver iniciar-se o curso dos períodos de carência previstos no art. 13, letra *a;* já que por se tratar de segurados obrigatórios *sui generis,* ou *quase facultativos,* como foi assinalado, a inscrição, nos têrmos da lei, não sendo *ex-officio,* é condicionante do início do seguro.

XII

*Anteprojeto de regulamento apresentado pelo IPASE*

48. O anteprojeto de regulamento apresentado pelo Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, no processo MTPS 215.250-62, apresenta desde logo o inconveniente comum de não facilitar a distinção entre as normas repetidas da lei as que são apenas regulamentares.

49. No art. 1º nota-se, ademais, que houve a idéia de enquadrar-se a "Carteira de Seguro Social dos Advogados do Brasil" dentro da estrutura do IPASE, e até dentro da sistemática da nomenclatura e das siglas dos seus órgãos, do que resultou atribuir-se à mesma "Carteira" a sigla "DPB", que de forma alguma lhe lembra o nome. Ao contrário disso, parece-nos que seria

preferível que se timbrasse na apresentação da Carteira como *entidade estranha* na estrutura do IPASE, explicitando-se a função dêste como de simples administrador e representante legal, como exposto nos períodos 38 a 45, supra, com as coerentes repercussões em todo o corpo do regulamento.

50. Na parte relativa à definição dos segurados: 1º) o parágrafo único do art. 2º da lei foi transcrito como parágrafo único do art. 6º do anteprojeto, com supressão do restritivo "federais" apôsto a "outras instituições" de tal forma que o direito de opção, pela filiação à Carteira, resultaria mais amplo do que o legal; 2º) para os segurados facultativos a que se referem as alíneas *a, b* e *e,* do art. 3º da lei, foi impôsto o máximo de idade de 55 anos (alínea *a, c* e *d* do art. 7º do anteprojeto), sem apoio na lei, embora obedecendo a um espírito de uniformização que ela deveria ter observado, mas não observou.

51. Mas, onde o anteprojeto de regulamento suscita maior estranheza é no capítulo IX — "Da Arrecadação e do Recolhimento" — que se restringe a dois artigos lacônicos, sem qualquer explicação sôbre a forma por que será assegurada a arrecadação da receita, justamente em um ponto básico para a "Carteira" e em que poderia ser corrigida, ao menos em parte, a deficiência da lei, como observado nos itens 32 e 36, supra.

52. Reconhecemos, entretanto, que nessa parte, especialmente, a regulamentação teria que contar com uma efetiva participação da Ordem dos Advogados do Brasil de onde partiu o primitivo projeto de lei, com aquela multifária especificação de taxas, a incidir, sobretudo, em feitos ou papéis forenses.

## XIII

### *Sugestões Conclusivas*

53. Como a regulamentação da lei já estará, de qualquer forma, muito fora do prazo de 60 dias que fôra assinado pelo legislador, e ainda exigirá algum tempo para sua elaboração adequada penso que:

1. deverá ser ordenada a imediata instalação da "Carteira", como indicado nos itens 46 e 47, supra;

2. deverá ser constituída pelo Exmo. Sr. Ministro uma Comissão para, tendo em vista o anteprojeto oferecido pelo IPASE e o teor dêste parecer, elaborar o projeto definitivo de regulamentação da lei em causa; sendo de tôda conveniência que dita Comissão seja integrada por um representante do IPASE e um da Ordem dos Advogados do Brasil, mais um do Sindicato dos Advogados do Estado da Guanabara e outro da União Nacional dos Advogados, sob a presidência de uma quinto membro a ser designado pelo próprio Sr. Ministro.

3. essa mesma Comissão deverá ser autorizada, já então com a assistência técnica do Serviço Atuarial do MTPS, a propor mensagem do Poder Executivo com emendas à lei, ou reforma completa do regime nela instituído;

4. simultâneamente deverá o Gabinete do Sr. Ministro desentranhar do anteprojeto apresentado pelo IPASE os quadros de fôlhas 31 e 32 do MTPS 215.250-62 e, ouvido o Presidente do mesmo IPASE sôbre a possibilidade de uma redução em face do caráter precário da medida, fazer o necessário expediente para atendimento do disposto no art. 24 da lei.

Rio de Janeiro, 10 de dezembro de 1962. — *José Augusto Seabra,* Relator. — Resolução. — A Comissão Permanente de Direito Social, reunida em sessão plenária do dia 13 de dezembro de 1962, sob a presidência do Dr. Arnaldo Sussekind e presente os Membros Doutores Alfredo e E. da Rocha Leão, Evaristo de Morais Filho, Fernando Cavalcanti Martins Abelheira, Geraldo Augusto de Faria Batista, José Augusto Seabra, José Luciano de Nóbrega Filho, Luís Augusto do Rêgo Monteiro,

Marcelo Pimentel, Nélio Reis e Nério Battendieri, tendo visto e relatado os autos do processo que trata da regulamentação da Lei nº 4.163-A, de 21 de julho de 1962, que dispõe sôbre a Carteira de Seguro Social dos Advogados do Brasil, matéria sôbre a qual postulam as necessárias providências do Sr. Ministro o Sindicato dos Advogados do Estado da Guanabara, a União Nacional dos Advogados e o Instituto de Previdência dos Servidores do Estado, e considerando o parecer do Relator, de fls. 11-34, e as sugestões conclusivas formuladas no item 53 resolve aprovar por unanimidade o referido parecer que passará a fazer parte integrante desta Resolução e submetendo o processo à superior aprovação do Sr. Ministro, opinar no sentido da adoção das providências sugeridas pelo Relator. — *Arnaldo Sussekind,* Presidente. — *José Augusto Seabra,* Relator.

Despacho: Aprovo o pronunciamento da Comissão Permanente de Direito Social. Ao Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, para articular as providências ali sugeridas. Publique-se o parecer e a resolução.

Em 16 de janeiro de 1963. — *Benjamin Eurico Cruz.*