

19/10/2006

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.205-4 MATO GROSSO DO SUL

RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE
REQUERENTE(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
ADVOGADO(A/S) : PGE-MS - JOSÉ WANDERLEY BEZERRA ALVES E
OUTRO(A/S)
REQUERIDO(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO
GROSSO DO SUL

EMENTA: I. Ação direta de inconstitucionalidade: L. est. 2.207/00, do Estado do Mato Grosso do Sul (redação do art. 1º da L. est. 2.417/02), que isenta os aposentados e pensionistas do antigo sistema estadual de previdência da contribuição destinada ao custeio de plano de saúde dos servidores Estado: inconstitucionalidade declarada.

II. Ação direta de inconstitucionalidade: conhecimento.

1. À vista do modelo dúplice de controle de constitucionalidade por nós adotado, a admissibilidade da ação direta não está condicionada à inviabilidade do controle difuso.

2. A norma impugnada é dotada de generalidade, abstração e impessoalidade, bem como é independente do restante da lei.

III. Processo legislativo: matéria tributária: inexistência de reserva de iniciativa do Executivo, sendo impertinente a invocação do art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, que diz respeito exclusivamente aos Territórios Federais.

IV. Seguridade social: norma que concede benefício: necessidade de previsão legal de fonte de custeio, inexistente no caso (CF, art. 195, § 5º): precedentes.

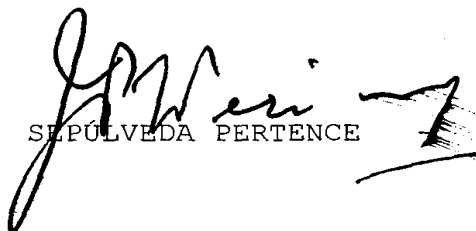
A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, sob a



Presidência da Sra. Ministra Ellen Gracie, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em julgar procedente a ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 19 de outubro de 2006.


SEPÚLVEDA PERTENCE RELATOR

efs.

19/10/2006

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.205-4 MATO GROSSO DO SUL

RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE
REQUERENTE(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
ADVOGADO(A/S) : PGE-MS - JOSÉ WANDERLEY BEZERRA ALVES E
OUTRO(A/S)
REQUERIDO(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO
GROSSO DO SUL

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Ação direta de inconstitucionalidade do § 1º, do art. 105, da L.est. 2.207/00, do Estado do Mato Grosso do Sul (redação dada pelo art. 1º, da L.est. 2.417/02).

Colhe-se da inicial:

"A norma em questão foi editada originariamente com os seguinte teor:

"Art. 105. O plano de saúde dos segurados do regime de previdência social instituído por esta Lei será mantido com a contribuição obrigatória dos segurados e dos respectivos órgãos e entidades de lotação, no percentual de até 3% (três por cento) da remuneração mensal, observadas as disposições do art.192 da Lei nº 1.102, de 10 de outubro de 1990, conforme redação dada pelo art. 6º da Lei nº 2.157, de 26 de outubro de 2000.

Parágrafo único. As contribuições referidas neste artigo serão recolhidas ao Tesouro do Estado, no percentual de dois por cento, pelo período de transição estabelecido no § 3º do artigo 9º da Lei nº 2.157, de 26 de outubro de 2000."

Esta norma esteve em vigor até 30 de janeiro de 2002, quando foi publicada a Lei estadual nº 2.417, de 30 de janeiro de 2002, (DOE de 04 de fevereiro de 2002, p. 02), que lhe deu nova redação, *in verbis*:



"Art. 105. O plano de saúde dos segurados do regime de previdência social instituído por esta Lei será mantido com a contribuição obrigatória dos segurados e dos respectivos órgãos e entidades de lotação, no percentual de até 3% (três por cento) da remuneração mensal, observadas as disposições do art. 192 da Lei nº 1.102, de 10 de outubro de 1990, conforme redação dada pelo art. 6º da Lei nº 2.157, de 26 de outubro de 2000.

§ 1º Ficam excluídos desta contribuição os segurados aposentados e pensionistas, os militares reformados e reservistas, bem como os seus dependentes, pelo Sistema de Previdência Social do Estado de Mato Grosso do Sul, do extinto PREVISUL, e os demais segurados por esta lei que adquiriram o direito à aposentadoria em data posterior à publicação." (g.n.)⁽¹⁾

A inconstitucionalidade do § 1º do art. 105 da Lei nº 2.207, de 28 de dezembro de 2000, com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 2.417, de 30 de janeiro de 2002, se evidencia tanto sob o ângulo formal, quanto sob o ângulo material, como se demonstrará adiante".

Quanto à inconstitucionalidade formal, alegou-se:

"A Lei nº 2.417, de 30 de janeiro de 2002, que introduziu a norma do § 1º ao art. 105 da Lei nº 2.207, de 28 de dezembro de 2000, teve iniciativa parlamentar e ao final foi promulgada pelo Presidente da Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul, conforme comprova a cópia do processo legislativo em anexo. (Doc. I)

A inconstitucionalidade da norma impugnada se manifesta ante a impossibilidade de que projeto de lei de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo venha sofrer qualquer tipo de alteração que implique em aumento de despesa pública".

¹ Há equívoco na transcrição (f. 40):
"... em data anterior à publicação."



ADI 3.205 / MS

Supremo Tribunal Federal

Sobre a alegada inconstitucionalidade material, a ofensa seria aos arts. 2º, 5º, *caput* e XXXVI, 18, 25, 37, *caput*, 40, § 8º, 167, 169, 194 e 199, §§ 1º e 2º da Constituição.

Apliquei ao caso o art. 12, da L. 9.868/99 (f. 355).

As informações foram prestadas (f. 360/363).

O Advogado-Geral da União manifestou-se (f. 379/387).

Admiti, como *amici curiae*, a Associação dos Aposentados e Pensionistas do Grupo Tributação e Arrecadação do Estado do Mato Grosso do Sul e o Sindicato dos Agentes Tributários do Mato Grosso do Sul.

É esta a ementa do parecer do em. Procurador-Geral da República (f. 424):

"Ação direta de inconstitucionalidade em face § 1º do art.105 da Lei Estadual nº 2.207/2000, do Estado de Mato Grosso do Sul.

Preliminar de não conhecimento. Ausência de impugnação de todo o sistema normativo. Parecer pelo não conhecimento da ação. Mérito. Violação ao art. 195, § 5º da CRFB/88. Parecer pela procedência do pedido".

É o relatório, que será distribuído aos ems. Ministros.



V O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - (Relator): O Advogado-Geral da União levanta preliminar de não conhecimento da ação direta sob o argumento de que "o impasse pode ser resolvido perfeitamente nas instâncias infraconstitucionais" (f. 383): rejeito a preliminar à vista do modelo misto de controle de constitucionalidade por nós adotado, no qual a admissibilidade da ação direta não está condicionada à inviabilidade do controle difuso.

A norma impugnada não é de efeito concreto, pois, é dotada de generalidade, abstração e impessoalidade. Não preciso relembrar o exemplo da missa aos domingos, do grande Hans Kelsen.

O Procurador-Geral da República levantou outra preliminar de não conhecimento da ação (f. 427):

"16. A verificação da ausência de impugnação de todo o sistema normativo leva ao não conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade. Destarte, a declaração de inconstitucionalidade de apenas alguns dispositivos integrantes do sistema pode criar um programa normativo lacunoso e inaplicável.

17. No presente caso, a questão se torna de difícil solução porque a declaração de inconstitucionalidade da norma impugnada pode levar à repriminção de outra norma inconstitucional, qual seja, a redação original do parágrafo único do art. 105 da Lei nº 2.207/2000, que compõe um sistema junto com o *caput* do mesmo artigo. Ademais, como abordado, os preceitos normativos são interdependentes e devem sofrer impugnação conjunta".

A esse ponto, contrapôs o requerente:

"É importante observar que o Estado não está impugnando todo o sistema normativo referente à instituição do plano de saúde, porque tem interesse em sua



ADI 3.205 / MS

manutenção, que por sinal vem funcionando acima das expectativas iniciais.

Na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 3205/MS), observe-se, foi unicamente a redação dada ao § 1º do art. 105 da Lei (estadual) nº 2.207/2000, pela Lei nº 2.417, de 30 de janeiro de 2002, que isenta aposentados e pensionistas da necessidade de contribuir para a manutenção dos serviços de saúde de plano idealizado pelo Estado, em nome do direito adquirido.

Primeiro porque a norma do art. 105 da Lei nº 2.207/2000, perdeu seu fundamento de validade quando da alteração do art. 192 da Lei nº 1.102/90, que passou a dar opção ao servidor ativos, inativos e pensionistas para se associar e contribuir para o plano de saúde idealizado pelo Estado.

(...)

Portanto a nova redação dada ao art. 192 e parágrafos da Lei (estadual) nº 1.102/90, revogou tacitamente as normas do caput e § 2º do art. 105 da Lei nº 2.207/2000⁽²⁾, restando em vigência tão somente a redação dada ao § 1º do art. 105 da Lei nº 2.207/2000, pela Lei nº 2.417 de 30 de janeiro de 2002.⁽³⁾

Desta forma, insta consignar que o pedido de declaração de inconstitucionalidade do § 1º do art. 105, não terá efeito repristinatório, como exposto pelo Exmo. Procurador-Geral da República, pois não existe norma

² Art. 105. O plano de saúde dos segurados do regime de previdência social instituído por esta Lei será mantido com a contribuição obrigatória dos segurados e dos respectivos órgãos e entidades de lotação, no percentual de até 3% (três por cento) da remuneração mensal, observadas as disposições do art. 192 da Lei nº 1.102, de 10 de outubro de 1990, conforme redação dada pelo art. 6º da Lei nº 2.157, de 26 de outubro de 2000.

Parágrafo único. As contribuições referidas neste artigo serão recolhidas ao Tesouro do Estado, no percentual de dois por cento, pelo prazo de transição estabelecido no § 5º do art. 9º da Lei nº 2.157, de 26 de outubro de 2000.

³ Art. 105. O plano de saúde dos segurados do regime de previdência social instituído por esta Lei será mantido com a contribuição obrigatória dos segurados e dos respectivos órgãos e entidades de lotação, no percentual de até 3% (três por cento) da remuneração mensal, observadas as disposições do art. 192 da Lei nº 1.102, de 10 de outubro de 1990, conforme redação dada pelo art. 6º da Lei nº 2.157, de 26 de outubro de 2000.

§ 1º Ficam excluídos desta contribuição os segurados aposentados e pensionistas, os militares reformados e reservistas, bem como os seus dependentes, pelo Sistema de Previdência Social de Mato Grosso do Sul, do extinto PREVISUL, e os demais segurados incluídos por força desta Lei, que adquiriram o direito à aposentadoria em data anterior à publicação.

§ 2º As contribuições referidas neste artigo serão recolhidas ao Tesouro do Estado, no percentual de dois por cento, pelo prazo de transição estabelecido no § 5º do art. 9º da Lei nº 2.157, de 26 de outubro de 2000.



anterior capaz de ser alcançada pelo efeito repristinatório, nem que tenha sido revogado pelo disposto no § 2º do art. 105 da Lei nº 2.207, com a redação dada pela Lei nº 2.417, de 30 de janeiro de 2002.

Portanto, não é possível acatar a tese de não conhecimento da ação porque não atacado todo o sistema normativo".

Por outro lado, o dispositivo atacado é independente do restante da lei, uma vez que se trata apenas de exclusão de incidência da regra de contribuição a segurados aposentados, pensionistas, reservistas, militares reformados e seus dependentes.

Não é o caso, também, do exame da inconstitucionalidade por arrastamento: os dispositivos são independentes.

Conheço da ação direta.

II

Ao excluir os aposentados, pensionistas, militares reformados e reservistas do custeio do plano de saúde dos servidores sul-matogrossenses, por iniciativa parlamentar, redimensionou-se o custeio desse plano, vale dizer, redimensionou-se o orçamento dessa política de assistência.

Entretanto, isso não significa que a matéria em questão é orçamentária em si mesma, de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, nos moldes do art. 61, § 1º, b, da Constituição.

Isso porque não se trata de orçamento público, plano plurianual ou coisa que o valha: trata-se do modelo do plano de saúde dos servidores.

Ora, toda e qualquer política pública tem impacto orçamentário. A Constituição, no art. 155, baliza o processo



~~ADI 3.205 / MS~~

legislativo referente ao orçamento, que não se confunde com a de toda e qualquer política pública.

Ainda que assim não fosse, a alínea b do § 1º, do art. 61, da Constituição, não é de observância obrigatória pelos Estados, pois se destina exclusivamente aos Territórios: obviamente só se cuida da iniciativa privativa do Executivo Federal, no âmbito dos Territórios Federais. Nesse sentido, dentre outros, a ADIn-Mc 2304 (Pertence, DJ 11.10.00) e a ADIn-MC 2474 (Moreira, DJ 1º.8.03).

Os diversos incisos do art. 61, II, da Constituição, são impertinentes.

Não há inconstitucionalidade formal.

III

O caso versa sobre seguridade social e a norma impugnada concede benefício sem a devida correspondência da receita. Sobre o ponto, colhe-se do parecer do Procurador-Geral da República, Cláudio Fonteles:

"21. Os argumentos do requerente quanto à violação ao art. 195, § 5º, da Constituição da República estão em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Destarte, tem entendido esse Excelso Pretório que nenhum benefício ou serviço de seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total, conforme a dicção do dispositivo constitucional.

(...)

22. Assim, a Corte Suprema tem considerado que o disposto no art. 195, § 5º, da Constituição Federal, segundo o qual nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio, homenageia o equilíbrio atuarial, revelando princípio indicador da correlação entre, de um lado, contribuições e, de outro, benefícios e

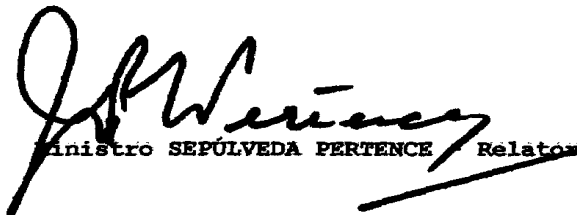


serviços. Dessa forma, o legislador estadual condicionado em sua ação normativa por princípios superiores enunciados na Constituição Federal, não pode, ao fixar a despesa pública, autorizar gastos que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, ou omitir-lhes a correspondente fonte de custeio, com a necessária indicação dos recursos existentes. Com efeito, a norma constitucional do art. 195, § 5º, está inserida nas Disposições Gerais da Seguridade Social, a serem observadas, por isso mesmo, também pelos Estados.

23. Resta confirmada, com isso, a violação ao art. 195, § 5º, da Constituição da República, consoante a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal”.

É firme a jurisprudência do Tribunal nesse sentido (v.g., ADIn 838, **Sydney**; ADIn 2311-MS, **Néri**, DJ 07.06.02; ADIn 1002, **Sydney**, DJ 20.6.03).

Julgo procedente a ação direta para declarar a inconstitucionalidade do § 1º, do art. 105, da L. est. 2.207/00, com a redação da L. est. 2417, de 30 de janeiro de 2002: é o meu voto.


Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE Relator

19/10/2006


TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.205-4 MATO GROSSO DO SULVOTO

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU: - Senhora Presidente, também acompanho o Relator, mas não posso deixar de registrar a circunstância de termos, de vez em quando, uma efetiva sustentação aqui. Quando o advogado vem e sustenta sem ler, isso sempre impressiona muito bem. É uma autêntica sustentação.



19/10/2006**TRIBUNAL PLENO****ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.205-4 MATO GROSSO DO SUL****VOTO**

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Senhora Presidente, também acompanho o voto do relator, mas faço uma ressalva quanto à questão da inconstitucionalidade formal sobre a qual não quero me aprofundar na oportunidade, porque entendo desnecessário. 

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.205-4

PROCED.: MATO GROSSO DO SUL

RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE

REQTE.(S): GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

ADV.(A/S): PGE-MS - JOSÉ WANDERLEY BEZERRA ALVES E OUTRO(A/S)

REQDO.(A/S): ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

Decisão: O Tribunal, à unanimidade, julgou procedente a ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do voto do Relator. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello. Falou pelo requerente o Dr. Ulisses Schwarz Viana, Procurador do Estado. Plenário, 19.10.2006.

Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Eros Grau, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza.


p) Luiz Tomimatsu
Secretário