

02/12/98

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.647-4 PARÁ

RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO
REQUERENTE: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
REQUERIDO: TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DO PARÁ

EMENTA: CONSTITUCIONAL. MEDIDA PROVISÓRIA NÃO REJEITADA EXPRESSAMENTE: REEDIÇÃO: POSSIBILIDADE. REQUISITOS DE URGÊNCIA E RELEVÂNCIA. PREVIDENCIÁRIO: CONTRIBUIÇÃO DOS SERVIDORES AO PSSSP.

I. - Reedição de medida provisória não rejeitada expressamente pelo Congresso Nacional: possibilidade. Precedentes do STF: ADIns 295-DF, 1.397-DF, 1.516-RO, 1.610-DF, 1.135-DF.

II. - Requisitos de urgência e relevância: caráter político: em princípio, a sua apreciação fica por conta dos Poderes Executivo e Legislativo. Todavia, se tais requisitos — relevância ou urgência — evidenciarem-se improcedentes, no controle judicial, o Tribunal deverá decidir pela ilegitimidade constitucional da medida provisória. Precedentes: ADIns 162-DF, Moreira Alves, 14.12.89; e 1.397-DF, Velloso, RDA 210/294.

III. - Legitimidade da cobrança da contribuição dos servidores públicos para o PSSSP, na forma da Med. Prov. 560/94 e suas reedições. A questão da inconstitucionalidade de dispositivos das citadas medidas provisórias, que não observaram o princípio da anterioridade nonagesimal: ADIn 1.135-DF, Velloso (vencido), Pertence p/acórdão, Plenário, 13.8.97, "DJ" de 05.12.97. Essa questão, entretanto, não é objeto desta ADIn 1.647-PA.

IV. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, **vencido** o Sr. Ministro Marco Aurélio, julgar **procedente** a ação direta e declarar a **inconstitucionalidade** da Resolução Administrativa nº 1.876/97, que, ao revogar decisão administrativa que havia suspenso os efeitos da Resolução nº 1.865/97, ambas do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Pará, revigorou o teor desse último ato normativo, determinando a redução de doze para seis por cento da alíquota de contribuição dos servidores da Corte ao Plano de Seguridade Social do Servidor -

mm



Supremo Tribunal Federal

ADI 1.647-4 PA

94

PSSS. Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Celso de Mello, Presidente, Moreira Alves, e, neste julgamento, o Sr. Ministro Maurício Corrêa.

Brasília, 02 de dezembro de 1998.

CV

CARLOS VELLOSO - PRESIDENTE e RELATOR

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.647-4 PARÁ

RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO
REQUERENTE : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
REQUERIDO : TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DO PARÁ

R E L A T Ó R I O

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO**: - O Procurador-Geral da República, com base no art. 103, inciso VI, da Constituição Federal, propôs ação direta de inconstitucionalidade de ato normativo emanado do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Pará, "consubstanciado na Resolução Administrativa nº 1.876, a qual, ao revogar decisão administrativa que havia suspenso os efeitos da Resolução nº 1.865/97, revigorou o teor desse último ato normativo", que reduziu de doze para seis por cento a alíquota de contribuição dos servidores daquela Corte ao Plano de Seguridade Social do Servidor - PSSS, e bem assim a restituição dos valores descontados acima desse percentual desde julho de 1994.

Alegou o autor que o ato normativo ora questionado afronta o art. 62, **caput**, da Constituição Federal, bem como a parte final do seu parágrafo único. Sustentou, em síntese:

a) não tendo ainda sido aprovada a lei que disponha sobre a gestão e o custeio do Plano de Seguridade Social do servidor público civil, anteriormente mencionada na Lei nº 8.688, foi editada

público civil, anteriormente mencionada na Lei n° 8.688, foi editada a Medida Provisória n° 560, em 26 de julho de 1994. Em seu artigo 1°, praticamente idêntico ao art. 2° da Lei n° 8.688, dispõe a referida MP que a contribuição mensal do servidor civil ativo dos Poderes da União, das autarquias e fundações públicas é calculada mediante a aplicação das mesmas alíquotas já definidas na Lei n° 8.688, ou seja, de 9, 10, 11 e 12 por cento, conforme tabela divulgada, com vigência a partir de 1° de julho de 1994 e até a data de publicação da lei que disporá sobre o Plano de Seguridade do Servidor público civil;

b) a MP n° 560 foi sendo reeditada até 14 de março de 1997, quando foi editada a MP n° 1482-34, no mesmo sentido;

c) "vê-se, portanto, que a Medida Provisória n° 560 não instituiu ou majorou a contribuição dos servidores públicos civis à Seguridade Social, apenas manteve a vigência do disposto no art. 2° da Lei 8.688/93, a partir de 1° de julho de 1994 até a data de publicação da lei que disporá sobre o Plano de Seguridade do Servidor público civil";

d) entendeu o TRE do Pará que, não convertida em lei, a Medida Provisória n° 560 e as que lhe sucederam perderam sua eficácia, desde a edição, assim voltando a vigorar o regime anterior, que disciplinava a contribuição dos servidores para a

mm

Seguridade Social na alíquota de 6% (Decreto n° 83.081/79, modificado pelo Decreto n° 90.817/85);

e) conforme o artigo 62 da Constituição Federal, compete exclusivamente ao Congresso Nacional regular as situações jurídicas surgidas na vigência de medidas provisórias, caso a última medida reeditada não seja convertida em lei;

f) não pode, portanto, o TRE-PA usurpar a competência do Congresso Nacional, baixando ato normativo, na tentativa de regular situações jurídicas surgidas enquanto vigentes as mencionadas medidas provisórias;

g) as relações jurídicas, ocorridas nos períodos em que têm força de lei as medidas provisórias, só podem ocorrer sob a égide daquelas normas jurídicas provisórias que disciplinam aquela matéria, e não das normas anteriores que estavam "revogadas sob condição resolutiva", como bem o define o eminente Ministro Moreira Alves. Não se trata de repriminção da lei anterior, pois não pode uma lei revogada no período gerar qualquer efeito, se nele as relações jurídicas foram reguladas pela medida provisória;

h) esse é o entendimento do Ministro Carlos Velloso, manifestado ao deferir o pedido de medida cautelar na ADI n° 1.602, na sessão do Pleno de 14.05.97. No mesmo sentido, o voto do eminente

MV

Ministro Sydney Sanches, na ADI n° 1.610, igualmente concedendo a medida cautelar, em caso semelhante, julgado em 28.05.97.

Verificada a presença do *fumus boni juris*, e demonstrado o *periculum in mora*, na drástica redução nos recursos arrecadados para a Seguridade Social dos servidores públicos civis, com diferenças de alíquotas recolhidas desde julho de 1994, requereu o autor o deferimento da medida cautelar, com a suspensão da eficácia do ato ora impugnado, oriundo do Tribunal Regional Eleitoral do Pará.

O Supremo Tribunal Federal, em 13 de agosto de 1997, em Sessão Plenária, por maioria de votos, conheceu da ação, vencido o Ministro Marco Aurélio, que dela não conhecia, por entender descaracterizado o conteúdo normativo do ato impugnado. Prosseguindo no julgamento, também por maioria de votos, deferiu a Corte o pedido de medida cautelar para suspender, com eficácia *ex tunc*, até final julgamento desta ação direta, a execução e aplicabilidade da Resolução Administrativa n° 1.876/97 que, ao revogar a decisão administrativa que havia suspenso os efeitos da Resolução n° 1.865/97, ambas do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Pará, revigorou o teor desse último ato normativo, determinando a redução de doze para seis por cento da alíquota de contribuição dos servidores da Corte ao Plano de Seguridade Social do Servidor - PSSS, bem assim a restituição dos valores descontados acima desse percentual desde julho de 1994, vencido o Ministro Marco Aurélio, que o indeferia.



percentual desde julho de 1994, vencido o Ministro Marco Aurélio, que o indeferia.

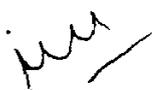
À fl. 144, dei vista ao Dr. Advogado-Geral da União e, em seguida, ao parecer do Dr. Procurador-Geral da República.

O ilustre Dr. Geraldo Magela da Cruz Quintão, às fls. 146/152, apresentou defesa do ato impugnado, nos seguintes termos:

a) há diversas ações semelhantes a esta, na Suprema Corte, entre as quais a ADI nº 1.617-2/600-MS, cuja cautelar foi deferida na Sessão Plenária de 11.06.97, para suspender, *ex tunc*, as decisões administrativas do Tribunal Regional do Trabalho, que determinaram a redução, de 12% para 6%, da alíquota da contribuição de magistrados e servidores ao PSSS;

b) o Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Pará, ao prestar informações, às fls. 31/36 dos autos,

... "esclareceu que a deliberação de suspender os efeitos da Resolução Administrativa nº 1.865, de 1997, fundamentou-se na decisão proferida por esse Colendo Tribunal nos autos da ADIn nº 1.610-5/600-DF, que determinou a suspensão cautelar da eficácia da Resolução do E. Superior Tribunal de Justiça, também referente à redução da alíquota da contribuição dos servidores daquela Corte ao PSSS, para seis por cento.



Todavia, face ao entendimento da inexistência de efeito vinculante das decisões proferidas por essa Excelsa Corte em ações diretas de inconstitucionalidade, e considerando os ilustrados argumentos jurídicos expostos em pedido de reconsideração formulado por seus servidores, objetivando o restabelecimento dos efeitos do mencionado ato administrativo, houve por bem aquele Tribunal Regional baixar a impugnada Resolução n° 1.876, de 1997."

Reportando-se aos argumentos jurídicos expendidos na manifestação do E. Tribunal Regional Eleitoral do Pará, e ratificando-os integralmente, requer o Advogado-Geral da União seja declarada a improcedência da ação direta.

O ilustre Professor Geraldo Brindeiro, Procurador-Geral da República, oficiando às fls. 154/159, opina no sentido de ser julgada procedente a presente ação direta, pelas razões seguintes:

a) a exegese dada pelo TRE do Pará ao parágrafo único, do art. 62, da Constituição Federal, não se harmoniza com a interpretação que o STF lhe vem conferindo;

b) vem entendendo a Corte Suprema que a "reedição" continuada e sucessiva de medida provisória, não convertida em lei,

MU

mantém eficaz o dispositivo da MP, até que venha a ser convertido em lei (ADIn n° 1.617, Rel. Ministro Octavio Gallotti);

c) "ora, se a Medida Provisória n° 560/94 não perdeu a eficácia, porque reeditada e não apreciada pelo Congresso Nacional, e se ela, verdadeiramente, instituiu a contribuição social em questão, fixando-lhe alíquotas progressivas, forçoso concluir que o prazo de 90 (noventa) dias previsto no art. 195, § 6°, da Constituição Federal tem como termo **a quo** a data em que aquela medida provisória entrou em vigor, 26 de julho de 1994";

d) não competia, pois, ao TRE do Pará disciplinar a matéria, estabelecendo alíquota de 6% a ser aplicável a seus servidores.

A resolução impugnada, portanto, afrontou o art. 62 da Constituição Federal porque negou à MP n° 560/94 e às suas reedições força de lei e eficácia. Violou, igualmente, o art. 196, § 6°, c/c o art. 24, inciso XII, da Constituição Federal, pois não poderia a Corte Eleitoral fixar a alíquota de 6% para o período de 30.06 a 26.10.94, quando era inexigível a própria contribuição dos servidores.

É o relatório, do qual serão expedidas cópias aos Exmos. Srs. Ministros. *muolo*

02/12/98

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.647-4 PARÁ

V O T O

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO** (Relator): - A matéria tem suscitado diversos questionamentos. Há os que sustentam que as sucessivas reedições da Medida Provisória descaracterizam a relevância e a urgência para a edição das mesmas e que a não conversão em lei da medida provisória não tem o condão de inovar o ordenamento jurídico positivo.

Reporto-me, para rejeitar as objeções acima explicitadas, ao decidido por esta Corte, na ADIn 1.397-DF, por mim relatada, no sentido de que é possível a reedição de medida provisória não rejeitada expressamente pelo Congresso Nacional. Na ocasião, foram indicados precedentes da Corte Suprema: ADIns 295-DF e 1.516-RO.

Decidiu-se, mais, que, quanto aos requisitos de relevância e urgência, a sua apreciação, em princípio, dado o seu caráter político, fica por conta do Chefe do Executivo e do Congresso Nacional. Todavia, se tais requisitos — relevância ou urgência —

mu

evidenciarem-se improcedentes, no controle judicial, o Tribunal deverá decidir pela ilegitimidade constitucional da medida provisória. Na ocasião, reportei-me ao decidido no RE 62.739-SP, de que foi relator o saudoso Ministro Aliomar Baleeiro (RTJ 44/54). O acórdão da citada ADIn 1.397-DF, por mim relatada, está na RDA 210/294.

Nesse mesmo sentido o decidido por esta Corte no julgamento da ADIn 162-DF (medida cautelar), Relator o Ministro Moreira Alves: "*os conceitos de relevância e de urgência a que se refere o artigo 62 da Constituição, como pressupostos para a edição de Medidas Provisórias, decorrem, em princípio, do juízo discricionário de oportunidade e de valor do Presidente da República, mas admitem o controle judiciário quanto ao excesso do poder de legislar, o que, no caso, não se evidencia de pronto.*" (Plenário, 14.12.89, "DJ" de 19.9.97).

A Medida Provisória inscrita no art. 62 da Constituição Federal "*é a versão nacional de decreto-legge, previsto na Constituição da República Italiana de 1947 (art. 77)*", registra, com acerto, Humberto Bergmann Ávila ("*Medida Provisória na Constituição de 1988*", Sérgio Fabris Editor, Porto Alegre, 1997, pág. 33). Na

verdade, a Constituição italiana, art. 77, autoriza o Governo, em casos extraordinários de necessidade e urgência, a expedir os **provvedimenti provvisori con forza de legge**. Também lá, leciona Paolo Biscaretti di Ruffia, os decretos-leis estão sujeitos ao controle por parte da Corte Constitucional, "que podrá versar no sólo sobre los elementos formales del decreto y sobre la observancia de los términos para su presentación y conversión, sino también sobre el requisito de la necesidad urgente (aunque sea limitada al vicio de legitimidad del decreto en examen definido por los administrativistas como "exceso de poder"; cuando, por ejemplo, encontrándose en el decreto la cláusula de su no inmediata aplicación, pueda, por tanto, deducirse, fuera de cualquier juicio de mérito, la evidente insubsistencia del requisito mencionado)." (Paolo Biscaretti de Ruffia, "Derecho Constitucional", edição em espanhol, tradução de Pablo Lucas Verdu, Editorial Tecnos, Madri, 1973, pág. 496).

Ratifico, portanto, o que afirmei na ADIn 1.397-DF, no sentido de que, em princípio, a apreciação dos requisitos de relevância e urgência (CF, art. 62), dado o seu caráter político, fica por conta do Chefe do Poder Executivo e do Congresso Nacional. Todavia, se tais requisitos — relevância e urgência —

evidenciarem-se improcedentes, no controle judicial, o Tribunal deverá decidir pela ilegitimidade da medida provisória. Terá ocorrido, em tal caso, o que Biscaretti di Ruffia chamou de excesso do poder de legislar.

No meu voto, na mencionada ADIn 1.397-DF, registrei, também, que a reedição da medida provisória não rejeitada, expressamente, pelo Congresso Nacional, não é dado configurador da inocorrência dos requisitos de urgência e relevância. Ao contrário, a reedição demonstra, de certa forma, a necessidade da medida provisória e a sua urgência. De resto, entretanto, a apreciação de tais requisitos corre, em princípio, por conta dos Poderes Executivo e Legislativo (ADIn 1.397-DF).

Também não tem procedência a alegação de que a não conversão em lei da medida provisória não teria o condão de inovar na ordem jurídica.

Reporto-me, no ponto, ao decidido na ADIn 1.786-MA, em sede de cautelar:

EMENTA: - CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PREVIDENCIÁRIO. CONTRIBUIÇÃO DOS SERVIDORES E JUÍZES AO

P.S.S.S. RESOLUÇÃO 62, de 1997, que reduziu de doze para seis por cento a alíquota de contribuição dos servidores. Medida Provisória 560, de 26.7.94, reeditada sucessivamente.

I. - A Medida Provisória não convertida em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, perde eficácia, desde a edição, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas dela decorrentes. C.F., art. 62, parág. único.

II. - No caso, o ato normativo acoimado de inconstitucional é no sentido de que, não convertida em lei a Medida Provisória nº 560, e as que lhe sucederam, perderam elas sua eficácia, desde a edição, voltando a ter vigência plena o regime anterior que disciplinava a contribuição dos servidores para a Seguridade Social, e cuja alíquota era de seis por cento (Decreto nº 83.081/79, modificado pelo Decreto 90.817/85). Não considerou o ato normativo objeto da causa que as Medidas Provisórias foram reeditadas dentro nos prazos das Medidas Provisórias anteriores, desconsiderando, também, o disposto no art. 62, parágrafo único, da C.F.

III. - Cautelar deferida."

No voto que proferi por ocasião do julgamento da citada

ADIn 1.786-MA, disse eu:

"O Supremo Tribunal Federal, decidindo caso igual, ADIn 1.610-DF, Relator o Sr. Ministro Sydney Sanches, que teve por objeto Resolução do Conselho de Administração do Superior Tribunal de Justiça, que limitou a alíquota de contribuição ao Plano de Seguridade Social do Servidor a 6%, com o ressarcimento dos valores recolhidos no período julho/94 a abril/97, decidiu pela suspensão cautelar da referida Resolução.

Ficou assim ementado o acórdão:

EMENTA: - DIREITO CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO.

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 560, DE 26.7.1994, SUCESSIVAMENTE REEDITADA, NO PRAZO, E NÃO REJEITADA PELO CONGRESSO NACIONAL: EFICÁCIA DE LEI. ALÍQUOTA DE CONTRIBUIÇÃO AO PLANO DE SEGURIDADE SOCIAL.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, DE 14.5.1997 (PROCESSO STJ 01813/97). MEDIDA CAUTELAR.

1. A Resolução do Conselho de Administração do Superior Tribunal de Justiça, no Processo STJ 01813/97, pela qual deferiu requerimento formulado por dois servidores da Corte, no sentido da "limitação da alíquota de contribuição ao Plano de Seguridade Social do Servidor a 6%, com o ressarcimento dos valores recolhidos indevidamente, no período julho/94 a abril/97" e ainda determinou a extensão dos efeitos de tal decisão "a todos os demais servidores do mesmo Tribunal, nos termos do voto do Ministro Relator", é ato normativo, impugnável mediante Ação Direta de Inconstitucionalidade, conforme precedentes do S.T.F.: ADIns nºs 577, 664, 683, 658, 666, entre outras.

2. A Medida Provisória nº 560, de 26.7.1994, e suas sucessivas reedições, sem alteração no ponto que aqui interessa (a última de nº 1.482-36, de 15.5.1997), não chegaram a ser votadas e, portanto, rejeitadas pelo Congresso Nacional, sendo certo que todas as reedições ocorreram antes de esgotados os trinta dias a que alude o parágrafo único do art. 62 da Constituição Federal.

mm

3. A última M.P. tem portanto, eficácia de Lei, nos termos do **caput** do mesmo artigo, pelo menos até trinta dias seguintes a 15.5.1997, enquanto não for convertida em Lei de conteúdo diverso ou rejeitada.

4. O S.T.F. não admite reedição de M.P., quando já rejeitada pelo Congresso Nacional (ADI 293-RTJ 146/707). Tem, contudo, admitido como válidas e eficazes as reedições de Medidas Provisórias, ainda não votadas pelo Congresso Nacional, quando tais reedições hajam ocorrido dentro do prazo de trinta dias de sua vigência. Até porque o poder de editar M.P. subsiste, enquanto não rejeitada (ADI 295, ADI 1.533, entre outras).

5. No caso, o Conselho Administrativo do S.T.J. partiu do pressuposto de que, não convertida em Lei a M.P., após sucessivas reedições, perdeu ela sua eficácia. Sucede que a última foi baixada, na mesma data de tal Resolução (14.5.1997), e ainda dentro do prazo de trinta dias da M.P. anterior. Tudo conforme demonstrado na inicial.

6. Está, por conseguinte, satisfeito o requisito da plausibilidade jurídica da ação (**fumus boni iuris**), pois havendo M.P., com eficácia de Lei, em vigor, não podia o Conselho Administrativo do S.T.J., que não tem competência legislativa, baixar ato normativo em sentido contrário, reduzindo a alíquota de contribuição ao Plano de Seguridade Social.

7. Preenchido, igualmente, o requisito do **periculum in mora**, ou da alta conveniência da Administração Pública, pois a interrupção dos recolhimentos segundo as alíquotas previstas na Medida Provisória, e, ainda, a restituição do que havia sido recolhido, a maior, desde julho de 1994, evidenciam a possibilidade de grave prejuízo para os cofres já combalidos da Previdência

Social, em detrimento de todos aqueles que não foram contemplados pela Resolução em questão.

8. Medida cautelar deferida, nos termos do voto do Relator, para suspensão, **ex tunc** ou seja, desde 14.5.1997, da Resolução do Conselho Administrativo do S.T.J., da mesma data, no Processo 01813/97.'

O argumento básico da Resolução objeto desta causa é o mesmo argumento utilizado pelo Superior Tribunal de Justiça, ao baixar a Resolução objeto da ADIn 1.610-DF: não convertidas em lei as sucessivas Medidas Provisórias, perderam elas sua eficácia.

Acontece, entretanto, que as Medidas Provisórias vêm sendo reeditadas dentro dos prazos das Medidas Provisórias anteriores.

No meu voto, proferido na citada ADIN 1.610-DF, invoquei os votos que proferi nas ADIns 295 e 1.397 e, de modo específico, na ADIn 1.602-PB, por mim relatada, na qual decidiu esta Corte:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. MEDIDA PROVISÓRIA. SERVIDOR PÚBLICO. Medidas Provisórias 434, publicada em 28.02.94; 457, publicada em 30.3.94; 482, publicada em 29.4.94. Lei nº 8.880, de 27.5.94, publicada em 28.5.94.

I. - A medida provisória não convertida em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, perde eficácia, desde a edição, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas dela decorrentes. C.F., art. 62, parág. único.

II. - No caso, o ato normativo acoimado de inconstitucional simplesmente deu pela eficácia da lei conflitante com a medida provisória no período em que esta teve

vigência, sem que houvesse sido editada a norma disciplinadora do Congresso Nacional.

III. - Cautelar deferida.'

Destaco do voto que proferi no julgamento da citada ADIn 1.602-PB:

`(...)

Se a medida provisória não é convertida em lei, em trinta dias, perde eficácia desde a sua edição. Isto, entretanto, não quer dizer que a norma legal anterior, conflitante, teve restaurada a sua eficácia. O que acontece é que, no período em que teve vigência a medida provisória não convertida em lei, surgiram relações jurídicas decorrentes da medida provisória. Essas relações jurídicas, entretanto, estabelece a Constituição, serão disciplinadas pelo Congresso Nacional — C.F., parág. único do art. 62.

No caso, o Tribunal, ignorando o preceito constitucional mencionado, decidiu logo pelo simples restabelecimento da eficácia da lei no período em que teve vigência a medida provisória não convertida em lei, sem que houvesse sido editada, pelo Congresso Nacional, a norma disciplinadora referida no parágrafo único do art. 62 da Constituição Federal.

É relevante, portanto, a arguição de inconstitucionalidade. Noutras palavras, está presente, no caso, o requisito do *fumus boni juris*. O requisito do *periculum in mora* resulta da possibilidade de servidores e juizes receberem diferenças salariais que poderão ser consideradas indevidas, com restituição problemática, com evidentes prejuízos para os cofres públicos.'



Assim posta a questão, e reportando-me aos precedentes, especialmente ao decidido na ADIn 1.610-DF, defiro a suspensão cautelar, com efeitos *ex tunc*, da Resolução Administrativa n° 62, de 1997, do Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região (Estado do Maranhão)."

No julgamento do pedido de cautelar havido na ADIn 1.617-MS, decidiu o Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: Não perde eficácia a medida provisória, com força de lei, não apreciada pelo Congresso Nacional, mas reeditada, por meio de outro provimento da mesma espécie, dentro de seu prazo de validade de trinta dias.

Cautelar deferida, para suspender-se, *ex tunc*, isto é, desde a data de sua prolação (06.5.97), as decisões administrativas do Tribunal Regional do Trabalho da 24ª Região, que determinaram a redução, de 12% para 6%, da alíquota da contribuição de magistrados e servidores ao Plano de Seguridade Social do Servidor - PSSS." ("DJ" de 15.8.97).

O voto do Relator, eminente Ministro Octavio Gallotti, primor de síntese, merece ser transcrito:

"Ao relatar, em sessão de 28 de maio próximo passado, a Ação Direta n° 1.610, distinguiu-me, o eminente Ministro SYDNEY SANCHES, com a transcrição do voto, abaixo

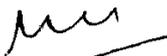
reproduzido, que havia tido eu ocasião de proferir, como Relator da Ação Direta nº 1.533, assestada a dispositivo de Medida Provisória onde se declaravam convalidados os atos praticados com base no provimento então reeditado:

‘Talvez não mais que do inadequado emprego do vocábulo “convalidados”, utilizado no dispositivo questionado, proceda toda a flama da bem lançada petição inicial, a despertar a equivocada impressão de que ali se estaria deparando a competência para a disciplina das relações jurídicas decorrentes de medida provisória cuja eficácia se houvesse chegado a consumir, ao passo que, em verdade, aqui se trata de medida provisória em tempo útil reeditada, sem que se houvesse chegado a expirar o prazo de trinta dias de validade da anterior, nem tivesse sido ela rejeitada pelo Congresso Nacional.

O verdadeiro objeto de a norma impugnada é, pois, o de manter a eficácia de medida, cuja reedição, no silêncio do Congresso, é autorizada pela jurisprudência do Supremo Tribunal (ADI 295, sessão de 22.6.90), ao contrário da medida rejeitada, esta sim, insusceptível de ser reeditada (ADI 293, RTJ 147/707) e, assim, de vir a ter convalidados seus efeitos por outra medida provisória.

Dessa possibilidade de reedição de medida não votada pelo Congresso é consequência natural — penso eu — a preservação de eficácia do provimento com força de lei, sem solução de continuidade, até que eventualmente se consume, sem reedição, o seu prazo de validade ou seja ele rejeitado, desenlaces que, no caso, não sucederam.’

A tal adinículo acrescentou com precisão o eminente Ministro SYDNEY SANCHES, Relator da citada Ação Direta nº 1.610:


11

'11. Em outras oportunidades, tem a Corte enfrentado a questão relativa às reedições de Medidas Provisórias, admitindo-as sempre que tenham ocorrido dentro do prazo de trinta dias previsto no parágrafo único do art. 62.

Tais decisões ocorreram em medidas cautelares, não tendo sido, ainda, publicados os respectivos acórdãos.

Mas a matéria é bastante conhecida do Tribunal.

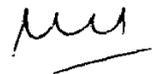
12. No caso, o Superior Tribunal de Justiça partiu do pressuposto de que, não convertidas em Lei as sucessivas Medidas Provisórias, perderam elas sua eficácia.

Sucede que a última foi baixada, na mesma data da decisão do Superior Tribunal de Justiça (14.5.1997) e, ainda dentro do prazo de trinta dias da Medida Provisória anterior.

Tudo conforme demonstrado na inicial.

13. Está, por conseguinte, satisfeito o requisito da plausibilidade jurídica da ação (*fumus boni iuris*).

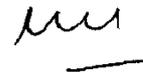
14. Assim, também, o do *periculum in mora*, ou da alta conveniência da Administração, pois a interrupção dos recolhimentos, segundo as alíquotas previstas na Medida Provisória, e, ainda, a restituição do que havia sido recolhido, a maior, desde julho de 1994, evidenciam a possibilidade de grave prejuízo para os cofres já combalidos da Previdência Social, em detrimento de todos aqueles que não foram contemplados pela Resolução em questão.



15. Isto posto, defiro a medida cautelar, para suspender, **ex tunc**, ou seja, desde 14 de maio de 1997, a Resolução do Superior Tribunal de Justiça, da mesma data, no Processo n° 0813/97 (fls. 10/12).'

Na linha desse precedente específico, defiro o pedido de medida cautelar para suspender **ex tunc**, ou seja, a partir de 6 de maio de 1997, data de sua prolação, os acórdãos n° 1.096/97 (proc. TRT-MA n° 14/97) e n° 1.097/97 (proc. TRT-MA n° 16/97), ambos do Tribunal Regional do Trabalho da Vigésima Quarta Região."

Registre-se que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADIn 1.135-DF, Relator para o acórdão o Ministro Sepúlveda Pertence, decidiu no sentido de que a Med. Prov. 560/94 instituiu a contribuição social objeto da causa, fixando-lhe alíquotas progressivas. Decidiu, inclusive, pela inconstitucionalidade das citadas alíquotas sem a observância da anterioridade nonagesimal do art. 195, § 6°, da C.F. Decidiu, assim, pela inconstitucionalidade do art. 1° da MP 560, que estabeleceu que a contribuição do servidor público passaria a ser calculada "mediante aplicação das alíquotas estabelecidas na tabela a seguir, com vigência a partir de 1° de julho de 1994". O Supremo Tribunal declarou, também, a inconstitucionalidade de igual disposição inscrita nas reedições subseqüentes, vale dizer, de disposição que mandava realizar a

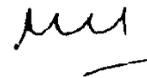


cobrança a partir de 1°.7.94. No ponto, o Supremo Tribunal decidiu, repito, pela observância do princípio da anterioridade nonagesimal do art. 195, § 6°, da C.F.

Assim a ementa do acórdão da citada ADIn 1.135-DF:

EMENTA: Previdência Social: contribuição social do servidor público: restabelecimento do sistema de alíquotas progressivas pela MProv. 560, de 26.7.94, e suas sucessivas reedições, com vigência retroativa a 1.7.94 quando cessara a da L. 8.688/93, que inicialmente havia instituído: violação, no ponto, pela MProv. 560/94 e suas reedições, da regra de anterioridade mitigada do art. 195, § 6°, da Constituição; conseqüente inconstitucionalidade da mencionada regra de vigência que, dada a solução de continuidade ocorrida, independe da existência ou não de majoração das alíquotas em relação àquelas fixadas na lei cuja vigência já se exaurira."

No mencionado julgamento — ADIn 1.135-DF —, fiquei vencido. Sustentei, que, não tendo havido majoração da alíquota da contribuição, pela Med. Prov. 560 e pelas suas subseqüentes reedições, ou, noutras palavras, certo que a medida provisória, sem solução de continuidade, instituiu alíquota igual à que vinha sendo cobrada, não seria caso de se invocar o princípio da anterioridade, tendo em linha de conta a sua finalidade, que é, simplesmente, esta:



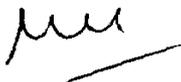
não ser o contribuinte surpreendido com cobrança nova ou majoração do tributo. Ora, se nenhuma majoração ocorreu, se a alíquota continuou, sem solução de continuidade, a mesma que vinha sendo observada, não haveria de se falar em princípio da anterioridade ou na **vacatio legis** de noventa dias, inscrita no § 6º do art. 195 da Constituição Federal.

Tendo em linha de conta o decidido na citada ADIn 1.135-DF, sustenta, com propriedade, o eminente Procurador-Geral, Prof. Geraldo Brindeiro, no parecer que ofereceu:

"(...)

12. Ora, se a Medida Provisória nº 560/94 não perdeu a eficácia, porque reeditada e não apreciada pelo Congresso Nacional, e se ela, verdadeiramente, instituiu a contribuição social em questão, fixando-lhe alíquotas progressivas, forçoso concluir que o prazo de 90 (noventa dias) previsto no art. 195, § 6º, da Constituição Federal tem como termo **a quo** a data em que aquela medida provisória entrou em vigor, 26 de julho de 1994.

13. Por outro lado, no período em que "a própria contribuição social dos servidores públicos se tornou inoperante" — de 30 de junho até 90 (noventa) dias a contar da edição da Medida Provisória nº 560/94 —, porquanto não existia fixação legal da alíquota para a realização do cálculo do tributo, não competia ao Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Pará disciplinar a matéria, estabelecendo como de 6% a alíquota aplicável a seus servidores.



14. Temos, então, a inconstitucionalidade da resolução impugnada por afronta ao art. 62 da Constituição Federal, pois negou à Medida Provisória nº 560/94 e suas reedições força de lei e a própria eficácia. Violou, também, o art. 196, § 6º, c/c o art. 24, inciso XII, da Constituição Federal, visto que não poderia a Corte Eleitoral fixar a alíquota de 6% para o período de 30 de junho a 26 de outubro de 1994, quando era inexigível a própria contribuição social.

(...)" (fls. 158/159)

De todo o exposto, julgo procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade e declaro a inconstitucionalidade da Resolução Administrativa 1.876, do TRE/PA, que, ao revogar decisão anterior que havia suspenso os efeitos da Resolução Administrativa 1.865/97, revigorou o teor desta, determinando a redução de doze para seis por cento da alíquota de contribuição dos servidores da Corte ao PSSSP. *MU MU*

02/12/98

TRIBUNAL PLENO

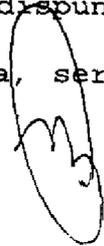
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.647-4 PARÁ

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, continuo convencido de que o objeto da ação direta de inconstitucionalidade não é um ato normativo, autônomo e abstrato; é um ato administrativo, mediante o qual a Corte, autora desse ato, defrontando-se com pretensão de servidores, acabou por examiná-la em processo administrativo, fazendo-o à luz do arcabouço normativo constitucional. E decidiu a respeito como administrador, decidiu mediante atos de contornos, para mim, iniludivelmente administrativos.

Suplantada esta matéria, Senhor Presidente, temos que, na vigência da Carta de 1969, já se conhecia a manifestação implícita do Congresso Nacional. Então caminhou-se, com a Carta de 1988, para o afastamento do quadro. Tinha-se o decreto-lei, tal como disciplinado no artigo 55 da Constituição de 1969, que previa prazo para que fosse alvo de apreciação pelo Congresso Nacional.

O § 1º do artigo 55 da Constituição de 1969 dispunha que, publicado o texto do decreto-lei, com vigência imediata, seria



submetido pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, que o aprovaria ou rejeitaria dentro de sessenta dias, a contar do recebimento, não podendo emendá-lo. E a cláusula final desse § 1º estabelecia: se, nesse prazo, não houver deliberação, aplicar-se-á o disposto no § 3º do artigo 51, ou seja, a norma concernente à aprovação tácita, pela ausência de deliberação do Congresso, dos projetos de lei encaminhados, desde que não votados nas dez sessões subseqüentes.

Se compulsarmos os documentos dos trabalhos da Assembléia, veremos que se quis colocar um ponto final nessa forma de legislar, de Poder diverso daquele que tem realmente, como atividade precípua, a atividade. E aí se fez inserir no artigo 62 da Carta de 1988 a disciplina sobre a matéria, substituindo-se a nomenclatura "decreto-lei" pelo rótulo "medida provisória" e dando-se a esta um tratamento todo próprio, que longe ficou da conversão automática em lei.

O artigo 62 da Carta de 1988 inicia com a referência expressa ao concurso de dois pressupostos: a relevância e a urgência. A seguir, alude-se, no parágrafo único, ao prazo de vigência, que para mim é peremptório, da própria medida provisória. A medida provisória é editada, segundo o parágrafo único do artigo

62, para vigor por trinta dias. É algo, portanto, de contornos efêmeros e precários.

O que se tem na espécie dos autos? Tomou-se um diploma que é previsto para vigorar por trinta dias para disciplinar tributo, a contribuição social, que só pode ser exigido, em si, noventa dias após. Para mim, o paradoxo salta aos olhos. Há mais, Senhor Presidente, tem-se que o prazo de trinta dias acabou aliado do cenário constitucional pela reedição sucessiva da medida provisória.

Coaduna-se com o texto do artigo 62 essa reedição sucessiva da medida provisória? A resposta é desenganadamente negativa. Primeiro, porque se previu o prazo de trinta dias e, além dessa previsão, se disse que o Congresso, esgotada a dilação, deveria disciplinar as relações jurídicas surgidas no período de vigência da medida provisória.

Em segundo lugar, se voltarmos à cabeça do artigo 62, a cláusula final nele contida, veremos que realmente considerou-se esse prazo de trinta dias como um prazo definitivo, como algo substancial, como algo que, portanto, deveria ser observado. O que está previsto nessa parte final? Estando o Congresso Nacional em recesso, será ele convocado extraordinariamente para reunir-se no prazo de cinco dias.

Veja, V. Exa., há de sair-se à cata dos representantes do povo e dos representantes dos Estados - deputados e senadores -, para reunião do Congresso Nacional e apreciação dessa medida provisória, tendo em vista a urgência e a relevância da matéria versada na medida provisória.

Ora, Senhor Presidente, para que essa convocação, com despesas enormes para o erário, se possível a reedição da medida provisória no vigésimo nono dia, deixando de ter uma consequência realmente eficaz o prazo assinado no parágrafo único do artigo 62? E veja V. Exa. a importância que se deu à matéria. Só encontramos regra semelhante àquela, relativa à convocação do Congresso Nacional, no artigo 136, § 4º, da Constituição de 1988. Equiparou-se a necessidade imediata do crivo do Congresso Nacional, considerado o balizamento temporal de trinta dias de vigência da medida provisória, à situação referente ao estado de defesa.

Preceituam os §§ 4º e 5º do artigo 136 da Constituição Federal:

§ 4º *Decretado o estado de defesa ou sua prorrogação, o Presidente da República, dentro de vinte e quatro horas, submeterá o ato com a respectiva justificação ao Congresso Nacional, que decidirá por maioria absoluta.*

§ 5º *Se o Congresso Nacional estiver em recesso, será convocado, extraordinariamente, no prazo de cinco dias.*

Senhor Presidente, por mais que me esforce, não consigo chegar a outra conclusão. A reedição das medidas provisórias, as reedições sucessivas fazem-se à margem, a mais não poder, do teor da Carta da República, com conseqüências - pelo menos sob a minha óptica, e com a devida vênia daqueles que entendem de forma diversa - nefastas, em face ao círculo vicioso que conduz a uma acomodação do próprio Congresso Nacional, passando o Chefe do Poder Executivo a ser o legislador da Nação.

Peço vênia para, no caso, entender que o ato que a Corte teve como normativo é harmônico com a Carta da República, é harmônico com o preceito do artigo 62 nela inserido e com a premissa de que não se pode empolgar um diploma, que está previsto para vigor de forma determinada, por trinta dias, para regular, para reger o tributo que só pode ser exigido noventa dias após.

Ao glosar a prática que se tornou costumeira no País, bem andou o Tribunal, autor do ato atacado mediante a ação direta de inconstitucionalidade.

Julgo, portanto, improcedente o pedido formulado na inicial dessa ação.

É o meu voto.



02/12/98

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.647-4 PARÁ

V O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Sr. Presidente, também entendo que a matéria do conhecimento ficou preclusa.

Quando suscitada no julgamento liminar, uma preliminar de falta das condições da ação direta, o que então se decidir é definitivo. Tanto é que, acolhida a preliminar, extingue-se de logo o processo, definitivamente.

Reitero apenas, em atenção aos argumentos do Ministro Marco Aurélio, a minha convicção sobre a normatividade do ato questionado, repisando o critério que tenho adotado em casos similares: tanto se tem ato normativo e não mero ato administrativo de efeitos concretos, embora plúrimos, que ele beneficiaria o servidor que só viesse a sê-lo depois da resolução: é prova de que ela criou uma norma abstrata, na área do tribunal respectivo.

Na questão de mérito, quero declarar que cada vez mais me impressiona a refutação brandida com admirável persistência pelo eminente Ministro Marco Aurélio à admissão das reiterações



sucessivas das medidas provisórias, ainda que dentro do prazo da vigência provisória da anterior.

Reservo para examinar isso, quando não estejamos com uma questão tantas vezes decididas em problemas idênticos, como as sucessivas resoluções normativas de tribunais sobre a mesma questão de fundo.

Não aceito, com as devidas vênias, a objeção posta a título de impossibilidade objetiva da urgência, porque sujeita à exigibilidade da contribuição social ou da contribuição aumentada à anterioridade de noventa dias. Ao contrário, se é urgente a necessidade dos recursos financeiros respectivos, a existência dessa regra de anterioridade mitigada funciona em favor da urgência da medida provisória, e não contra ela, porque será necessário aguardar-se o prazo constitucional da *vacatio*, a partir da edição da mesma.

Com essas breves considerações, acompanho o voto do Sr. Ministro Carlos Velloso, julgando procedente a ação.

CR/



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.647-4

PROCED. : PARÁ

RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO

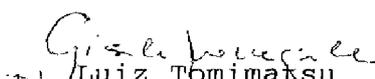
REQTE. : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

REQDO. : TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DO PARÁ

Decisão : O Tribunal, por maioria, **vencido** o Sr. Ministro Marco Aurélio, julgou **procedente** a ação direta e declarou a **inconstitucionalidade** da Resolução Administrativa nº 1.876/97, que, ao revogar decisão administrativa que havia suspenso os efeitos da Resolução nº 1.865/97, ambas do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Pará, revigorou o teor desse último ato normativo, determinando a redução de doze para seis por cento da alíquota de contribuição dos servidores da Corte ao Plano de Seguridade Social do Servidor - PSSS. Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Celso de Mello, Presidente, Moreira Alves, e, neste julgamento, o Sr. Ministro Maurício Corrêa. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Carlos Velloso, Vice-Presidente. Plenário, 02.12.98.

Presidência do Senhor Ministro Carlos Velloso, Vice-Presidente. Presentes à sessão os Senhores Ministros Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octávio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.


Luiz Tomimatsu
Coordenador