

04/05/2000

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.189-3 PARANÁ

RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE
REQUERENTE: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
REQUERIDO: GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ
REQUERIDA: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ

EMENTA: I. Contribuição previdenciária: incidência sobre proventos da inatividade e pensões de servidores públicos (L. est. 12.398/98, do Paraná): densa plausibilidade da arguição da sua inconstitucionalidade, sob a EC 20/98, já afirmada pelo Tribunal (ADnMC 2.010, 29.9.99).

1. Reservado para outra oportunidade o exame mais detido de outros argumentos, é inequívoca, ao menos, a plausibilidade da arguição de inconstitucionalidade da norma local questionada, derivada da combinação, na redação da EC 20/98, do novo art. 40, § 12, com o art. 195, II, da Constituição Federal, e reforçada pela análise do processo legislativo da recente reforma previdenciária, no qual reiteradamente derrotada, na Câmara dos Deputados, a proposta de sujeição de aposentados e pensionistas do setor público à contribuição previdenciária.

2. O art. 195, § 4º, parece não legitimar a instituição de contribuições sociais sobre fontes que a Constituição mesma tornara imunes à incidência delas; de qualquer sorte, se o autorizasse, no mínimo, sua criação só se poderia fazer por lei complementar.

3. Aplica-se aos Estados e Municípios a afirmação da plausibilidade da arguição questionada: análise e evolução do problema.

4. Precedentes.

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 unanimidade de votos, em **deferir** o pedido de medida cautelar.

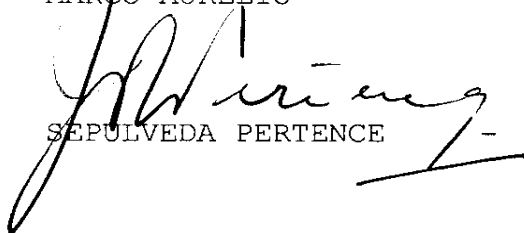


usua

Brasília, 4 de maio de 2000.

MARCO AURÉLIO -

PRESIDENTE



Handwritten signature of Marco Aurélio, consisting of stylized initials and a surname.

SEPULVEDA PERTENCE -

RELATOR

04/05/2000

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.189-3 PARANÁ

RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE

REQUERENTE: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

REQUERIDO: GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ

REQUERIDA: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de suspensão cautelar, das locuções grifadas dos dispositivos da L. est. 12.398, de 30.12.98, do Estado do Paraná, com o seguinte teor:

"Art. 28 - O FUNDO DE NATUREZA PREVIDENCIÁRIA e o FUNDO DE SERVIÇOS MÉDICO-HOSPITALARES serão constituídos:

I - pelas contribuições mensais ao Estado, dos servidores ativos, inativos, dos militares do Estado da ativa, da reserva remunerada e reformados e dos respectivos pensionistas;

Art. 78 - A contribuição mensal dos segurados e pensionistas, para o FUNDO DE PREVIDÊNCIA, dar-se-á nas seguintes proporções:

(...)

(...)

§ 1º - Na aplicação das faixas de que tratam os incisos I e II considerar-se-ão:

(...)

b - quando servidor inativo, o total bruto dos proventos;

c - quando pensionista, o valor bruto do respectivo benefício."

Aduz o Sr. Procurador-Geral da República que a ação direta é proposta a requerimento da Associação Paranaense do Ministério Público, "por afronta aos arts. 40, § 12º e 195, inciso II, da



Constituição Federal e por considerar que, a partir da Emenda Constitucional nº 20/98, ficou vedada a instituição de cobrança previdenciária sobre proventos, aposentadorias e pensões”.

Invoca nesse sentido as decisões cautelares proferidas pelo Tribunal na ADInMC 2.010, relativa a L. 9.783/99, e na ADInMC 2.087, atinente a normas de lei do Estado do Amazonas, de conteúdo similar aos ora questionados.

Requer S. Exa. suspensão liminar dos preceitos impugnados, por verificada “a existência do **fumus boni juris** e consubstanciado o **periculum in mora** em razão do Estado do Paraná estar procedendo ao desconto inconstitucional em pensões e proventos, que têm caráter alimentar, requer o autor seja deferida **MEDIDA LIMINAR** para suspender, com eficácia **ex tunc**, até a decisão final da ação...”.

Prestou informações o Sr. Governador do Estado do Paraná, que, preliminarmente, acentua:

Na presente ação, há repetição do objeto e da causa de pedir deduzidos na ADInMC n. 2.158, requerida pela Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB em face da Lei paranaense n. 12.398/98, artigos 28, inc. I, 69, inc. I, 78, incs. I, II e § 1º e 79, visando a suspensão da eficácia das expressões “inativos e pensionistas” e “proventos”, sendo requeridos o Governador do Estado do Paraná e a Assembléia Legislativa do Estado do Paraná e relator o Excelentíssimo Senhor Ministro ILMAR GALVÃO, tendo sido protocolizada em 25 de fevereiro último.

Dessa forma, a fim de se evitar eventuais decisões contraditórias, sendo comum o objeto e a causa de pedir de ambas as ações, requer-se o apensamento das mesmas, para que ocorra o julgamento em conjunto, com o aproveitamento das informações ali deduzidas e da documentação juntada pelo Estado do Paraná”.



No mérito, as longas informações do Governo do Estado demoram-se na dissertação sobre as características e a natureza do **Paranaprevidência**, que não estão em causa neste caso.

Passa bem depois à defesa da constitucionalidade da questionada exigência da contribuição previdenciária de inativos e pensionistas.

Contesta, de início, a extensibilidade aos servidores inativos e pensionistas da imunidade dos beneficiários pelo regime geral de previdência social. E aduz:

"O art. 195, II, CF aplica-se expressamente ao Regime Geral de Previdência Social, tratado pelo art. 201 da Carta Maior. E os regimes não se confundem, já que a seguridade funcional tem suporte constitucional nos artigos 40, caput e 149, parágrafo único e não no art. 201 (todos da CF), que dispõe sobre o regime de previdência social de caráter geral.

Os regimes previdenciários que se pretende igualar, para efeitos frise-se, apenas de assegurar a incidência de regra constitucional de imunização, são específicos e portanto, diferem em pontos substanciais, como se passa a demonstrar.

Com efeito, a questão encontra-se na seara da prescrição constitucional do artigo 40, da Carta Magna, que trata da previdência funcional, e não na do artigo 201, CF, que dispõe sobre a previdência social de caráter geral. E, o preceituado no artigo 149, parágrafo único, da Constituição Federal, permite aos Estados instituir contribuição, cobrada de seus servidores (sem qualquer distinção, ou seja, servidores ativos, inativos e pensionistas), para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social".

Invoca - para enfatizar a diversidade dos dois regimes previdenciários - a decisão liminar na ADInMC 1.441, relator o Ministro Octavio Gallotti, e prossegue:



"O argumento do requerente de que o art. 40 § 12, CF autorizaria o alargamento da imunidade também aos servidores públicos aposentados e pensionistas do serviço público não pode prevalecer. Em primeiro lugar porque a norma é clara ao expressar que o regime de previdência geral aplica-se no que couber a previdência funcional, portanto, subsidiariamente e à falta de norma própria. Em segundo lugar, e no mesmo sentido, porque, em se tratando de exceção e imunidade concedida pelo art. 195, II, CF, a aplicação da norma deve ser restrita".

Insiste em que, para fins previdenciários, também se hão de considerar **servidores** os inativos e pensionistas do Estado, valendo-se aí de votos do il. Desemb. Telmo Cherem, em julgamento do Tribunal de Justiça do Paraná e do em. Ministro Carlos Velloso, no RE 163.204 e argumentando ainda com o princípio da igualdade.

Contesta, por fim, o requerimento cautelar, negando ambos os pressupostos da sua concessão; sublinha, a propósito, que a exigência, no Estado do Paraná, já onera há décadas os inativos e pensionistas.

Termina o Sr. Governador por requerer o indeferimento da liminar e, a final, a improcedência da ação direta.

Não prestou informações a Assembléia Legislativa.

Trago à Mesa do Plenário o requerimento cautelar.

É o relatório.



V O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - (Relator):

I

A preliminar suscitada nas informações relativa à identidade do objeto desta ADIn com o da ADIn 2.158, distribuída ao Ministro Ilmar Galvão, está superada, por haver S. Exa. reconhecido dever a última me ser redistribuída, por ser relator também da ADIn 1.956, anteriormente ajuizada e que impugna toda a lei estadual em que inseridas as normas agora questionadas.

II

Não nego densidade aos argumentos de mérito terçados com brilho pelas informações no sentido da persistência da constitucionalidade, sob a EC 20/98, da exigência da contribuição previdenciária dos inativos e pensionistas do serviço público.

Eles vêm de encontro, porém, à decisão do Tribunal, - no particular, unânime - proferida na ADInMC 2.010, relator o em. Ministro Celso de Mello, à vista da qual é impossível negar liminarmente a plausibilidade da arguição de invalidez ora reiterada contra dispositivos substancialmente idênticos.

Como acentuei ao relatar, em 3.11.99, a ADInMC 2.087-AM, não me comprometo com todos os argumentos aventados no sentido da inconstitucionalidade argüida: tanto que, sob o texto originário da Constituição, compus a maioria que, em 28.6.96, - denegou a



suspensão liminar, na ADInMC 1441, rel. o em. Ministro Octávio Gallotti, proposta contra disposição similar da MPr 1415/96.

Mas, como então - na mesma ADInMC 2.087 - igualmente frisei, sob a EC 20/98, contudo, a um dos fundamentos, pelo menos, da decisão liminar do Tribunal, não se logrou oferecer réplica aceitável: a que extrai da combinação do novo art. 40, § 12 com o novo art. 195, II, a impossibilidade constitucional de fazer incidir contribuição previdenciária sobre proventos de aposentadoria e pensões do setor público.

Extrai-se do primeiro - o § 12 do art. 40 CF, conforme a EC 20/98 - que, além do disposto no **caput** e nos onze parágrafos anteriores, "o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social".

Dessa norma de remissão - dado que nada faz descabida a sua aplicação ao regime especial de previdência do servidor público efetivo, delineado no conjunto normativo do art. 40 - resulta a aplicabilidade, também aos beneficiários dele, da parte final do art. 195, II, CF, no que veda incida a contribuição previdenciária sobre "aposentadoria e pensão".

Essa consequência lógica da abertura, no art. 40, § 12 à aplicação subsidiária ao servidor público da imunidade literalmente adstrita aos beneficiários do regime geral de previdência pode ser contrária às aspirações e inspirações dos formuladores iniciais da proposta da reforma constitucional, afinal resultante na emenda constitucional referida.

Não se trata, porém, de um fruto ocasional e imprevisto de algum descuido da elaboração da EC 20/98. E sim, pelo contrário, de



uma resultante inevitável da reiterada derrota na Câmara dos Deputados da proposta governamental de fazer incidir a contribuição sobre aposentados e pensionistas de servidor público.

É só recordar - como fiz em meu voto na ADIn MC 2010 - o que sucedeu a respeito nos sucessivos momentos do processo de elaboração da EC 20/98, precisamente documentados no cuidadoso trabalho da Dra. Cláudia Fernanda Pereira (**Reforma da Previdência - Aprovada e Comentada**, ed. Brasília Jurídica, 1999).

A proposta de emenda constitucional do Presidente da República - após o **caput** do art. 40 CF, similar ao que veio a ser aprovado - estatua (ob. cit., p. 384):

"Art. 40 (...)

§ 1º - O custeio dos benefícios do regime previdenciário referido neste artigo será feito mediante contribuições dos servidores públicos ativos e inativos, bem como dos pensionistas e do respectivo ente estatal, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial."

O mesmo se propunha com relação aos militares inativos e seus pensionistas (art. 42, § 9º).

A inovação já não se incluiu, porém, no substitutivo do relator da Comissão Especial, Deputado **Euler Ribeiro**, no qual o art. 40, § 2º, reduzia as fontes de custeio das "aposentadorias e pensões dos servidores públicos" aos "recursos provenientes do respectivo ente estatal e da contribuição dos servidores públicos". (ob. Cit., p. 392)

O substitutivo continha disposição idêntica com relação aos militares (art. 42, § 9º ,III, ib, p. 393).



O substitutivo **Euler Ribeiro** acabou rejeitado no plenário da Câmara dos Deputados, como relatado no MS 22503; mas a emenda aglutinativa do Deputado **Michel Temer**, que acabou aprovada, não o alterou no particular (cf. arts. 40, § 5º - ob. cit., p. 402), salvo na remessa da questão dos militares a um regime próprio, a ser estabelecido em lei complementar (art. 42, § 9º - ob. cit., p. 403).

Com o substitutivo do Senador **Beni Veras**, aprovado na Câmara Alta, é que ressurgiu, com temperamentos, a pretensão originária do governo (ob. cit., p. 407):

"Art. 40 (...)

§ 1º. As aposentadorias e pensões serão custeadas com recursos provenientes das contribuições dos servidores e pensionistas e do respectivo ente estatal, na forma da lei, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão de valor igual ou inferior ao limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201."

Mas, no mesmo substitutivo **Beni Veras** aparece, originalmente, sob o nº 13, o futuro art. 40, § 12 (ob. it., p. 409):

"Art. 40 (...)

§ 13. Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social."

A remissão, no contexto daquele substitutivo do Senado, não tinha a ver, porém, com a questão **de qua**: não obstante a redação proposta para o art. 195, II, já estabelecesse a imunidade à contribuição dos proventos e pensões do regime geral, só até o



ADIN 2189-3 - PR

limite destes é que a exclusão se estenderia a inativos e pensionistas do setor público, por força da redação então aprovada para o art. 40, § 1º.

Ocorre que, voltando à Câmara, essa última reiteração, da proposta do Executivo, no particular, acabou novamente rejeitada.

Foram aprovados, porém, o § 13 do art. 40 (que resultou no § 12 do texto promulgado) e o art. 195, II: a recordação do processo formador da emenda evidencia, pois, que a imunidade irrestrita de proventos dos servidores públicos inativos e dos respectivos pensionistas à contribuição social - como resulta inequivocamente da combinação desses dois dispositivos - não foi um acidente, mas traduziu com precisão a dupla recusa da Câmara dos Deputados à proposta de submetê-los à exação.

Não foi preciso examinar, na ADInMC 2.010, se a incidência questionada sobre proventos e pensões poderia buscar fundamento no art. 195, § 4º, que autoriza a instituição de "**outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou a expansão da seguridade social, obedecido o disposto no art. 154, § 1º**".

Primeiro, parece claro que a regra não legitima instituir contribuições sociais sobre fontes que a Constituição tornara imunes à incidência delas, como os proventos e pensões, por força da conjugação já tão referida do art. 40, § 12, com o art. 195, II, da Lei Fundamental.

De qualquer sorte, a remissão do art. 195, § 4º, ao art. 154, I, submete a recriação de novas contribuições, no mínimo à exigência formal da lei complementar: é recordar o que sucedeu com a extensão da contribuição social das empresas sobre a remuneração de



ADIN 2189-3 - PR

seus próprios dirigentes e de trabalhadores autônomos e avulsos que - repelida pelo Tribunal, quando objeto de lei ordinária, porque não compreendida na previsão constitucional do art. 195, I, de contribuição sobre a folha de salários (RE 166.772, Pl, 12.5.94, M. Aurélio, RTJ 156/666; ADInMC 1.102, 4.8.94, Brossard, 9.9.94, e ADInMC 1.102, 5.10.95, Corrêa, DJ 17.11.95; RE 177.296, Pl, 15.9.94, Moreira, 9.12.94) - só mediante a LC 84/ viria a legitimar-se (ADInMC 1432, 18.4.96, Néri, 29.11.96; RE 228.321, Pl, 1º.10.98, Velloso).

III

Sendo esse o quadro no plano federal, na referida ADInMC 2.087, com o respaldo igualmente unânime do Tribunal, creio ter demonstrado que a inexigibilidade da contribuição previdenciária dos inativos e pensionistas - sempre à luz da EC 20/98 - à primeira vista, é de estender-se aos planos dos sistemas previdenciários locais, criados por Estados, Distrito Federal e Municípios em favor de seus servidores.

Notei a propósito que a tendência centralizadora da evolução do federalismo brasileiro - à qual, "**malgré tout**", não se logrou subtrair a Constituição de 1988 -, é particularmente nítida no capítulo da Administração Pública.

A ela não fugiu a reforma previdenciária (EC 20/98).

Pelo contrário, em relação ao tema específico ora versado - a participação dos servidores públicos no financiamento da própria aposentadoria - a reforma da EC 20/98 acentuou a centralização normativa em detrimento da esfera de autonomia dos entes federados locais.



Certo, desde a de 1934 (art. 170) - a primeira a cuidar mais detidamente da matéria -, os pressupostos do direito à aposentadoria do funcionário público foram disciplinados pelas sucessivas Constituições Federais em normas sempre reputadas, como as de todo o capítulo dedicado aos funcionários públicos, de absorção compulsória por Estados e Municípios, ao menos no que traduzissem garantias mínimas dos servidores, que as entidades locais só poderiam ampliar, não, restringir.

No ponto específico desta ação direta, a primeira distinção relevante veio com a atual Constituição.

O texto originário de 1988 não previa a contribuição do servidor público **federal** para o custeio da própria aposentadoria; e, se pudesse haver dúvidas a respeito, o regime jurídico único (resultante do art. 231, § 2º, L. 8.112/90 e, depois, da declaração de inconstitucionalidade do art. 9º da L. 8.162/91) manteve a tradição de deixá-la a cargo exclusivo da União (cf. ADInMC 790, 22.10.92, M. Aurélio, RTJ 145/505 e ADIn 790, 26.2.93, M. Aurélio, RTJ 147/921).

Aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no art. 149, parág. único, a Constituição, porém, já de início se facultara **"instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social"**: com isso - à falta de parâmetros limitativos na Constituição Federal - deixou-se-lhes ampla margem de autonomia para a disciplina da matéria.

A situação não se alterou, para as entidades locais, quando a EC 3/93 inaugura, no plano federal, o caráter contributivo



da aposentadoria dos servidores da União: para tanto - malgrado o alcance do conjunto normativo do art. 40 se estendesse, por força da regra do art. 37, **caput**, à aposentadoria dos servidores dos três níveis da Federação - limitou-se a EC 3/93 a introduzir-lhe o § 6º, adstrito aos do plano federal, a prescrever que **"as aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei"**.

Esse antigo § 6º do art. 40 desapareceu, como visto, na EC 20/98, permanecendo intocada a letra primitiva do art. 149, parág. único, relativo aos sistemas locais de previdência e assistência dos servidores.

Nem por isso, contudo - à primeira vista, pelo menos - se terá restabelecido a amplitude da esfera de autonomia que, a respeito, a Constituição originária assegurara aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

De fato. O novo **caput** do art. 40 explicitou que todo o estatuto constitucional da previdência dos servidores públicos, que nele e em seus parágrafos se traçava, abrangia sem exceção os **"titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações"**; a todos eles parece alcançar, portanto, a vedação da incidência de contribuição social sobre proventos de sua aposentadoria e pensões de seus beneficiários, resultantes do § 12 do art. 40, à vista da remissão que nele se contém, em caráter supletivo, ao regime geral de previdência onde o art. 195, II, explicita a imunidade.

A tais considerações - a que me reporto - acrescento que o Tribunal - novamente sem discrepâncias - deferiu medida cautelar



contra leis estaduais similares em dois casos posteriores, ambos relativos ao Estado do Rio de Janeiro: a ADInMC 2.138, 16.3.00, Sanches, e as ADInsMCs 2.049 e 2.188, 14.4.00, Néri da Silveira.

IV

Não há, pois, como negar, no caso, a densa plausibilidade de arguição de inconstitucionalidade dos dispositivos legais paranaenses, de teor equivalente.

Para deferir, nos precedentes, a suspensão cautelar das normas impugnadas, o Plenário tem atentado para o caráter alimentar das verbas atingidas pela exação.

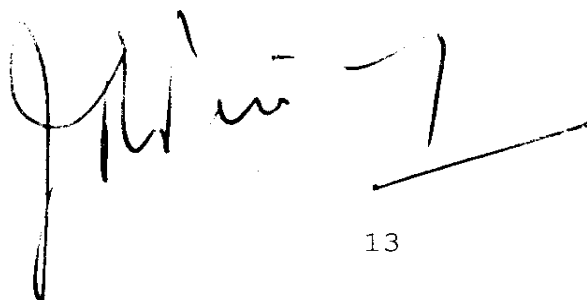
Certo, a isso se contrapõe, no caso, que a incidência questionada não é inovação da lei ora impugnada, pois já antes reclamada a contribuição, no Paraná, de inativos e pensionistas.

O mesmo argumento foi utilizado pelo Estado do Rio de Janeiro nos precedentes referidos.

Não obstante, entendeu-se de deferir a liminar, remetendo às vias ordinárias a discussão sobre a licitude da cobrança com base na legislação anterior à EC 20/98, da qual não caberia decidir na ação direta.

De tudo, defiro a cautelar para suspender, até decisão definitiva, as normas contidas nas palavras e locuções impugnadas: é o meu voto.

EBS/



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.189-3 - medida liminar
PROCED. : PARANÁ
RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE
REQTE. : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
REQDO. : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ
REQDA. : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ

Decisão : O Tribunal, por unanimidade, **deferiu** o pedido de medida cautelar, na forma do voto do Senhor Ministro Relator. Votou o Presidente. Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Senhor Ministro Carlos Velloso (Presidente). Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Marco Aurélio (Vice-Presidente). Plenário, 04.5.2000.

Presidência do Senhor Ministro Carlos Velloso.
Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.


Luiz Tomimatsu
Coordenador