

**PARECERES ADMINISTRATIVOS**

## GABINETE DO PROCURADOR-GERAL

### Parecer nº 02/2000 de Gustavo Binimbojm

*Suspensão da eficácia de disposições da Lei estadual nº 3.189, de 22.02.99, que dispunham sobre a cobrança de contribuição previdenciária de servidores inativos e pensionistas. Decisão do STF no julgamento do pedido de medida cautelar formulado na ADIN nº 2.188-5.*

*Efeitos da concessão de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. Restabelecimento da vigência da legislação anterior, acaso existente, explícita ou implicitamente revogada pela norma considerada, prima facie, inconstitucional. Jurisprudência pacífica do STF, recentemente positivada no art. 11, § 2º, da Lei nº 9.868, de 10.11.99.*

*Inexistência de qualquer ressalva, na decisão proferida pelo STF na ADIN nº 2.188-5, em relação à legislação anterior. Restabelecimento da vigência das normas dos Decretos-leis estaduais nºs 83/75 e 99/75 — e alterações posteriores — que previam a cobrança de contribuições de servidores inativos e pensionistas em favor do Instituto de Previdência do Estado do Rio de Janeiro — IPERJ — e do Instituto de Assistência dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro — IASERJ.*

Exmo. Sr. Procurador-Geral:

1. Trata-se de consulta formulada pelo Exmo. Sr. Secretário de Estado de Administração e Reestruturação do Estado — SARE — acerca dos efeitos da decisão proferida pelo Colendo Supremo Tribunal Federal em julgamento ao pedido de medida cautelar formulado nos autos da ação direta de inconstitucionalidade nº 2.188-5, ajuizada pelo Procurador-Geral da República.

2. A mencionada decisão suspendeu a eficácia das expressões constantes dos arts. 14, 18, 34, 35, 37 e 40 da Lei Estadual nº 3.189, de 22.02.99, que elencavam os servidores públicos inativos e pensionistas do Estado do Rio de Janeiro, ao lado dos servidores em atividade, como contribuintes do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro — RIOPREVIDÊNCIA.

3. O pedido deduzido pelo autor da ADIN nº 2.188-5 teve como alvo as expressões “e inativos”, contidas nos arts. 14, inciso I, 18 e 37, “bem como dos beneficiários”, contida no art. 14, inciso I, e “provento, pensão”, contida no art. 18, bem como o inciso II do art. 34 e os arts. 35 e 40, todos da Lei Estadual nº 3.189/99. O Colendo STF, apreciando o pedido em cognição sumária, proferiu a seguinte decisão (ainda não publicada na íntegra):

*“O Tribunal, preliminarmente, resolvendo questão de ordem, decidiu no sentido da impossibilidade da desistência total ou parcial da medida cautelar, vencido, no ponto, o Senhor Ministro Marco Aurélio. Prosseguindo no julgamento, o Tribunal, por unanimidade, deferiu, em parte, o pedido de cautelar, para suspender, até a decisão final da ação direta, a eficácia das expressões “e inativos”, contidas no inciso I do art. 14, e nos arts. 18 e 37; das expressões “bem como dos beneficiários”, constantes do inciso I do art. 14; das expressões “provento, pensão”, inseridas no art. 18; do inciso II do art. 34; e dos arts. 35 e 40, todos da Lei nº 3.189, de 22 de fevereiro de 1999, do Estado do Rio de Janeiro.”*

4. Diante de tal decisão, indaga o ilustre consultante se a suspensão da eficácia das disposições da Lei nº 3.189/99 acima elencadas acarreta, *ipso iure*, o restabelecimento da vigência das normas da legislação anterior, implícita ou explicitamente revogadas, que contemplavam o pagamento de contribuições, pelos servidores inativos, nas alíquotas de 9% ao Instituto de Previdência do Estado do Rio de Janeiro — IPERJ- e 2% ao Instituto de Assistência dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro — IASERJ,- e pelos pensionistas, na alíquota de 2%, apenas ao IASERJ.

5. Assim relatada a questão, passo a opinar.

6. A Lei nº 3.189, de 22.02.99, que instituiu o Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro — RIOPREVIDÊNCIA,- foi editada em cumprimento ao art. 249 da Constituição da República, introduzido pela Emenda Constitucional nº 20/98, cuja dicção é a seguinte:

*“Art. 249. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadorias e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos, ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desses fundos.”*

7. Assim, na trilha do legislador constituinte derivado, foi criado o RIOPREVIDÊNCIA, que passaria a responder pelo pagamento das aposentadorias, pensões e outros benefícios devidos aos servidores ativos, inativos e pensionistas do Estado. Para este desiderato, a Lei nº 3.189/99 previu, em seus arts. 13 e 14, os bens, direitos,

ativos e contribuições que constituiriam, respectivamente, o patrimônio e as fontes de receita do Fundo.

8. No que se refere à cobrança de contribuições previdenciárias, todavia, a Lei nº 3.189/99 não introduziu qualquer inovação em relação à legislação anterior. Com efeito, estabeleceu o art. 33 da referida Lei:

*“Art. 33. Até que seja editada lei específica, todas as contribuições de natureza previdenciária ficam mantidas e unificadas sob alíquota de 11%, passando, a partir da entrada em vigor desta lei, a serem arrecadadas a favor do RIOPREVIDÊNCIA e a compor suas receitas.”*

9. É que, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, diversamente do que sucedia na União Federal e em outros Estados da Federação, os servidores públicos inativos — ao lado, é claro, dos servidores em atividade — sempre foram contribuintes do Instituto de Previdência (IPERJ) e do Instituto de Assistência dos Servidores do Estado (IASERJ), enquanto os pensionistas sempre contribuíram para este último.

10. A contribuição devida ao IPERJ tinha por finalidade o custeio do regime de pensão e outros benefícios de natureza previdenciária. Sua instituição se deu por intermédio do Decreto-lei nº 83, de 30.04.75, posteriormente alterado pelo Decreto-lei nº 383, de 25.04.78, pela Lei nº 285, de 03.12.79 e, finalmente, pela Lei nº 1.256, de 16.12.87, que elevou a alíquota de 7% para 9%. Sempre foram contribuintes obrigatórios do IPERJ, além dos servidores em atividade, os servidores inativos, nos termos do art. 9º, § 2º, do Decreto-lei nº 83, de 30.04.75.

11. A contribuição devida ao IASERJ tinha por escopo custear o sistema de assistência médica dos servidores ativos, inativos e pensionistas. Sua instituição se deu por intermédio do Decreto-lei nº 99, de 13.05.75, sendo cobrada sob alíquota de 2% (art. 10) e alcançando ativos, inativos (art. 6º, XII) e pensionistas (art. 6º, XIII).

12. Verifica-se, destarte, que o art. 33 da Lei nº 3.189/99 apenas unificou em uma contribuição sob alíquota de 11%, duas contribuições já há muito pagas pelos servidores ativos e inativos do Estado ao IPERJ (9%) e ao IASERJ (2%). Quanto aos pensionistas do Estado, o art. 35 da Lei nº 3.189/99 estabeleceu que a contribuição anteriormente devida ao IASERJ passaria a ser recolhida diretamente aos cofres do RIOPREVIDÊNCIA, mantida a alíquota de 2%.

13. Pois bem. Inobstante a circunstância peculiar do Estado do Rio de Janeiro — que sempre teve seus aposentados e pensionistas incluídos no elenco de contribuintes do sistema previdenciário estadual — o Colendo Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o pedido de medida cautelar formulado nos autos da ADIN nº 2.188-5, entendeu por bem suspender a eficácia das disposições da Lei Estadual nº 3.189/99 que os enquadravam, sem qualquer aumento nos descontos ancestralmente devidos ao IPERJ e ao IASERJ, como contribuintes do RIOPREVIDÊNCIA.

14. O propósito do presente parecer não é o de discutir o acerto da deliberação da Suprema Corte. Cuida-se, diversamente, de perquirir sobre seus efeitos, à luz da jurisprudência do próprio STF, da doutrina mais autorizada e, especialmente, da recém-editada Lei nº 9.868, de 10.11.99, que dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o STF.

15. Cumpre, logo de plano, deixar caracterizado que a Lei nº 3.189/99 derogou os Decretos-leis nºs 83/75 e 99/75, ao unificar e destinar ao RIOPREVIDÊNCIA as contribuições antes devidas por servidores ativos e inativos ao IPERJ e ao IASERJ, e ao destinar ao mesmo RIOPREVIDÊNCIA a contribuição anteriormente descontada pelos pensionistas em favor do IASERJ. Aliás, quanto à contribuição devida ao IASERJ, a revogação foi expressamente prevista no art. 48 da Lei nº 3.189/99.

16. De uma forma ou de outra, é indubitoso terem-se operado, na espécie, efeitos derogatórios, de acordo com o art. 2º, § 1º, da Lei de Introdução ao Código Civil.<sup>1</sup> Os descontos antes efetuados em favor do IPERJ e do IASERJ passaram a sê-lo em favor do RIOPREVIDÊNCIA. Embora o efeito patrimonial sobre vencimentos, proventos ou pensões tenha permanecido o mesmo, o título jurídico em virtude do qual se passaram a fazer os descontos foi alterado.

17. Consoante entendimento consolidado na doutrina e na jurisprudência do STF, o reconhecimento da inconstitucionalidade da lei revogadora faz recobrar a vigência da lei revogada. Com efeito, esta é uma consequência lógica e obrigatória da invalidade da lei inconstitucional, que se revela inapta à produção de qualquer efeito válido, inclusive a revogação de outra lei.

18. Confira-se a lição do Professor Luís Roberto Barroso a propósito do tema, *in verbis*:

*“A premissa da não-admissão de efeitos válidos decorrentes do ato inconstitucional conduz, inevitavelmente, à tese da repristinação da norma revogada. É que, a rigor lógico, sequer se verificou a revogação no plano jurídico. De fato, admitir-se que a norma anterior continue a ser tida por revogada importará na admissão de que a lei inconstitucional inovou na ordem jurídica, submetendo o direito objetivo a uma vontade que era viciada desde a origem. Não há teoria que possa resistir a essa contradição.”<sup>2</sup>*

19. No mesmo sentido, em estudo doutrinário anterior à elaboração do presente parecer, tive a oportunidade de consignar, *verbis*:

<sup>1</sup> “Art. 2º, § 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível, ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.”

<sup>2</sup> Luís Roberto Barroso, *Interpretação e Aplicação da Constituição*, 1996, p. 89.

*“A declaração da inconstitucionalidade de ato normativo que revoga ou susta a eficácia de outro ato tem como consequência lógica o restabelecimento, com eficácia ex tunc, deste último. Com efeito, equiparando-se a lei inconstitucional ao ato nulo, impõe-se reconhecer a sua inaptidão para a produção de qualquer efeito válido, inclusive a revogação de outra lei. Observe-se que não se trata, aqui, de efeito repristinatório, mas de mera consequência da nulidade ab ovo da lei declarada inconstitucional.”*

20. Note-se que a consequência acima alvitrada se opera tanto nas situações em que a norma revogadora, apontada como inconstitucional, teve sua eficácia suspensa pela concessão de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade, como naquelas em que a declaração de inconstitucionalidade se der por decisão final e definitiva. A diferença reside, apenas, nos efeitos temporais da decisão, já que concessão de medida cautelar opera, em regra, efeitos *ex nunc*, enquanto a decisão final na ação direta produz, também em regra, efeitos *ex tunc*.

21. Veja-se, especificamente em relação à suspensão da eficácia da norma revogadora em sede cautelar, o preciso comentário de Rodrigo Lopes Lourenço, *verbis*:

*“Suspensa a norma revogadora, se não se admitir que volte a vigor o preceito revogado, ocorrerá um vácuo legislativo, pois não haverá qualquer dispositivo regulando a matéria. Assim, a norma revogada por aquela cuja eficácia foi suspensa pela concessão da liminar em ação direta de inconstitucionalidade volta a vigor a partir da data de tal medida liminar, salvo de esta for concedida com eficácia ex tunc, hipótese raríssima, em que a vigência da norma revogada não sofre solução de continuidade.”<sup>3</sup> (grifos acrescentados).*

22. A tal entendimento doutrinário corresponde, sem contrastes, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Ainda em 1986, a Suprema Corte, em sessão plenária, proferiu acórdão unânime em julgamento do pedido de revogação de medida cautelar formulado nos autos da Representação de Inconstitucionalidade nº 1.356-1, assim ementado, *verbis*:

*“Representação por Inconstitucionalidade. Suspensão liminar da eficácia da Lei. Consequências.*

**A suspensão liminar da eficácia da lei torna aplicável a legislação anterior acaso existente, e não impede que se edite nova lei, na confor-**

<sup>3</sup> Rodrigo Lopes Lourenço, *Controle da Constitucionalidade à Luz da Jurisprudência do STF*, 1998, p. 87.

*midade das regras constitucionais inerentes ao processo legislativo.”<sup>4</sup> (grifos acrescentados).*

23. No corpo do acórdão, lê-se trecho transcrito de parecer do então Procurador-Geral da República e hoje Ministro do STF, José Paulo Sepúlveda Pertence, de seguinte teor, *verbis*:

*“(...) A suspensão liminar da eficácia de lei ou ato normativo, com efeito, equivale à suspensão temporária de sua vigência, de modo que caberia à Assembléia Legislativa do Estado aplicar a legislação anterior, desde o primeiro momento da concessão da medida cautelar, até o julgamento final da representação.”<sup>5</sup> (grifos acrescentados).*

24. Mais recentemente, já em 1992, acórdão unânime do plenário do STF proferido em julgamento à ADIN nº 652-5/MA, reiterou a tese, *in verbis*:

*“A declaração de inconstitucionalidade em tese encerra um juízo de exclusão, que, fundado numa competência de rejeição deferida ao Supremo Tribunal Federal, consiste em remover do ordenamento positivo a manifestação estatal inválida e desconforme ao modelo plasmado na Carta Política, com todas as conseqüências daí decorrentes, inclusive a plena restauração da eficácia das leis e das normas afetadas pelo ato declarado inconstitucional.”<sup>6</sup> (grifos acrescentados).*

25. Tal entendimento da Corte Suprema, consolidado ao longo dos anos, acabou por ser positivado com a edição da Lei nº 9.868/99, que assim dispõe em seu art. 11, §§ 1º e 2º:

*“Art. 11. Concedida a medida cautelar, o Supremo Tribunal Federal fará publicar em sessão especial do Diário Oficial da União e do Diário da Justiça da União a parte dispositiva da decisão, no prazo de dez dias, devendo solicitar as informações à autoridade da qual tiver emanado o ato, observando-se, no que couber, o procedimento estabelecido na Seção I deste Capítulo.*

*§ 1º A medida cautelar, dotada de eficácia contra todos, será concedida com efeito ex nunc, salvo se o Tribunal entender que deva conceder-lhe eficácia retroativa.*

4 Rel. Min. Francisco Rezek, *Revista Trimestral de Jurisprudência* nº 120, p. 64.

5 *Idem*, p. 65.

6 ADIN nº 652-5/MA, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 02.04.93.

**§ 2º A concessão da medida cautelar torna aplicável a legislação anterior acaso existente, salvo expressa manifestação em sentido contrário.” (grifos acrescentados).**

26. Cumpre, neste passo, retornar ao caso concreto, objeto da consulta. Ao que se depreende da leitura da decisão proferida pelo STF no julgamento do pedido de medida cautelar formulado na ADIN nº 2.188-5, o Tribunal limitou-se a suspender a eficácia das expressões da Lei nº 3.189/99 que importavam na cobrança de contribuições previdenciárias de aposentados e pensionistas em favor do RIOPREVIDÊNCIA. Inexiste, na decisão, qualquer ressalva implícita ou explícita quanto aos seus efeitos ou quanto à legislação anterior. **Vale notar, aliás, que a lei exige que a ressalva se faça de modo expresso, não podendo ela, por isso mesmo, ser presumida ou considerada implícita no teor do acórdão concessivo da medida cautelar.**

27. Da circunstância acima delineada, é possível extrair, por aplicação direta do art. 11, §§ 1º e 2º, da Lei nº 9.868/99, as seguintes conclusões:

I) a medida cautelar foi concedida com efeitos *ex nunc*, não afetando, assim, as contribuições já arrecadadas, até então, em favor do RIOPREVIDÊNCIA;

II) a medida cautelar foi concedida sem ressalvas quanto à aplicabilidade da legislação estadual anterior, derogada pela Lei nº 3.189/99, o que importa a recuperação, *ipso iure*, da vigência das normas do Decreto-lei nº 83/75 (e suas alterações posteriores) e do Decreto-lei nº 99/75, que instituíam a cobrança de contribuições de aposentados e pensionistas em favor do IPERJ e do IASERJ, respectivamente.

28. Poder-se-ia argumentar que a contribuição devida ao IASERJ não poderia ser cobrada, visto ter sido objeto de expressa revogação pelo art. 48 da Lei nº 3.189/99, cuja eficácia não foi suspensa pelo STF. Tal argumento não resiste a uma análise sistemática da Lei. Confirma-se o teor do dispositivo aludido, *in verbis*:

*“Art. 48. Para os destinatários desta Lei, fica revogada a contribuição obrigatória dos servidores ativos e inativos, bem como de seus pensionistas, prevista no artigo 9º, I, do Decreto-lei nº 99, de 13.05.75, e cujo montante estava previsto no artigo 1º, caput, deste mesmo diploma legal e devida para o custeio do Instituto de Assistência dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro — IASERJ.” (grifos acrescentados).*

29. Vale sublinhar que o dispositivo em questão principia com a expressão “para os destinatários desta Lei”, o que era plenamente justificável à vista da circunstância de que a contribuição devida ao IASERJ passaria a ser recolhida por servidores ativos, inativos e pensionistas (os destinatários da Lei nº 3.189/99) aos cofres do RIOPREVIDÊNCIA.

30. Ocorre que, com a concessão da medida cautelar na ADIN nº 2188-5, **inativos e pensionistas** simplesmente deixaram de ser “destinatários desta Lei”, como refere o dispositivo ora em exame. De fato, no desempenho de seu papel de “legislador negativo”, o STF os subtraiu da incidência das normas impositivas da Lei nº 3.189/99. Passaram, portanto, a ser destinatários da referida Lei, apenas, os servidores em atividade, que permanecerão descontando a contribuição mensal de 11% em favor do RIOPREVIDÊNCIA. Somente em relação a estes — únicos destinatários da Lei — opera efeitos o art. 48 da Lei nº 3.189/99.

31. Por fim, resta ponderar que o entendimento ora firmado não constitui tentativa de *ladear* os efeitos da decisão proferida pelo STF. A todas as razões até expendidas, somam-se ainda outras.

32. Em primeiro lugar, a literalidade do § 2º do art. 11 da Lei nº 9.868/99 não deixa margem a dúvida: a ressalva quanto à aplicabilidade da legislação anterior deve ser **expressa**, não podendo ser deduzida por meras ilações.

33. Em segundo lugar, merece relevo o fato de que toda a legislação estadual relativa às contribuições devidas ao IPERJ e ao IASERJ foi editada antes do advento da Constituição de 1988 e — é claro — da EC nº 20/98. Isto significa, consoante pacífico entendimento do STF, que tais leis não poderiam ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade.<sup>7</sup> Eventual ADIN proposta com este fim estaria fadada à extinção sem julgamento de mérito.

34. Ora, se nem mesmo em ação direta que fosse ajuizada com esta finalidade específica o STF estaria autorizado a suspender, com alcance *erga omnes*, a eficácia de dispositivos da legislação do IPERJ ou do IASERJ, como admitir que possa fazê-lo em outra ação direta, que tem por objeto questionar a constitucionalidade de outro diploma legal, na qual, aliás, nenhum pedido foi formulado em relação àquela legislação?

35. Vale ressaltar este último ponto. É que o STF, ao julgar uma ação direta de inconstitucionalidade, está adstrito ao pedido formulado. Aplica-se-lhe, como a qualquer Juiz ou Tribunal, a vedação ao julgamento *extra* ou *ultra petita*.<sup>8</sup> Tal entendimento se justifica pelo fato de o STF não figurar no elenco de órgãos e entidades legitimados para a deflagração do controle abstrato da constitucionalidade (CF, art. 103). Assim, não havendo pedido explícito do autor da ADIN nº 2.188-5 relativo à legislação do IPERJ e do IASERJ, não poderia a Corte *ex officio* alcançá-la, por decisão proferida nessa ação.

Por todo o exposto, opino no sentido de que a decisão proferida pelo STF no julgamento do pedido de medida cautelar formulado nos autos da ADIN nº 2.188-5 teve o condão de restabelecer, com efeitos *ex nunc*, a vigência das normas da legislação estadual que contemplavam o pagamento de contribuições,

7 Ver RTJ 140/383, 140/405, 140, 407, 140, 754, 141/14, 141/50, 141/56, 141/362, 142/22, 142/43, 142/363, 143/3, 143/355, 144/69, 145/339, 145/491 e 147/372.

8 Ver, neste sentido, **Rodrigo Lopes Lourenço**, *ob. cit.*, p. 79; **Gustavo Binenbojm**, *ob. cit.*, pp. 167/168.

pelos servidores inativos, nas alíquotas de 9% ao Instituto de Previdência do Estado do Rio de Janeiro — IPERJ e 2% ao Instituto de Assistência dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro — IASERJ, e pelos pensionistas, na alíquota de 2%, apenas ao IASERJ.

É o parecer, *sub censura*.

**Gustavo Binenbojm**  
Procurador do Estado

**VISTO**

**Aprovo** o Parecer nº 02/2000 — GUB, da lavra do ilustre Procurador-Assessor GUSTAVO BINENBOJM.

A concessão de medida cautelar, em ação direta de inconstitucionalidade, tem o condão de restaurar a vigência da legislação anterior acaso existente, revogada pela norma considerada inconstitucional, salvo expressa manifestação do Supremo Tribunal Federal em sentido contrário. Tal é o que decorre do disposto no art. 11, § 2º, da Lei nº 9.868, de 10.11.99, que positivou entendimento consolidado da jurisprudência do STF.

As disposições da Lei Estadual nº 3.189/99, que tratavam da cobrança de contribuição previdenciária dos servidores inativos e pensionistas em favor do RIOPREVIDÊNCIA, tiveram a sua eficácia suspensa por decisão proferida pelo STF no julgamento do pedido de medida cautelar formulado na ADIN nº 2.188-5. A concessão de tal medida cautelar, sem qualquer ressalva, restabeleceu, *ipso iure* e com eficácia *ex nunc*, as normas da legislação estadual anterior, implícita ou explicitamente revogadas, que contemplavam o pagamento de contribuições, pelos servidores inativos, nas alíquotas de 9% ao Instituto de Previdência do Estado do Rio de Janeiro — IPERJ — e 2% ao Instituto de Assistência dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro — IASERJ, e pelos pensionistas, na alíquota de 2%, apenas ao IASERJ.

Ao Gabinete Civil, sugerindo posterior remessa à Secretaria de Estado de Administração e Reestruturação do Estado — SARE.

Rio de Janeiro, 02 de maio de 2000

**Francesco Conte**  
Procurador-Geral do Estado

Proc. nº E-14/001982/2000