



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
**Procuradoria-Geral da República**

22517- OBF - PGR

**ARE 1.028.825-PR**

Relator: Ministro Gilmar Mendes

Agravante: Adamastor Lopes de Araújo e outros

Agravado: Estado do Paraná

PARANAPREVIDÊNCIA

Recurso extraordinário com agravo. Estado do Paraná. Instituição de contribuição previdenciária para aposentados e pensionistas do regime próprio da previdência estadual. Causas de inconstitucionalidade formal da Lei est. 18.370/2014, que alterou o art. 15 da Lei est. 17.435/2012, a comprometer-lhe a função de unificação da vontade política da comunidade, por meio de processo legislativo em que, efetivamente, sejam ouvidos os representantes da sociedade, ao invés de a maioria deles se servir como mero simulacro formal de procedimento democrático.

Viabilidade técnica do recurso extraordinário: prequestionamento claro, na exposição de sua tese que não versa sobre direito local: impertinência de invocação das Súmulas 280, 282 e 356 do STF.

Inconstitucionalidade formal da lei discutida, porque desrespeitado o art. 58 da CR, segundo o qual a formação da vontade estatal, na lei, deve ser precedida do indispensável trabalho das comissões parlamentares, por cujo meio se analisam os

fatos legislativos, que não podem ser substituídas por uma “comissão geral.

Inconstitucionalidade formal da lei examinada: a abreviação completa do processo legislativo parece ter eliminado outro dado crucial da legitimidade do procedimento: a possibilidade real de discussão do projeto, com efetivo direito da minoria de se fazer ouvir. A concentração artificial de comissões parlamentares numa oferta imediata de pareceres iguais sobre a proposta, a votação de emendas e a compressão de três sessões legislativas no pequeno intervalo de horas mostram não ter havido a necessária discussão do projeto.

Parecer pelo provimento do recurso.

## **1. Introdução**

Trata-se de recurso extraordinário, com agravo, contra decisão de turma recursal relativa à previdência social.

## 2. Do caso

O acórdão recorrido é o seguinte (f. 743):

Previdenciário. Recursos inominados. Instituição de contribuição previdenciária para aposentados e pensionistas do regime próprio da previdência social do Estado do Paraná (PSS). Incompetência dos juizados especiais da fazenda não verificada. Valor atribuído à causa que não supera o teto máximo dos juizados da fazenda pública de quarenta (40) salários mínimos. Inteligência do artigo 2.º da Resolução n.º 10/2010, alterada pela Resolução n.º 71/2012. Matéria exclusivamente de direito. Desnecessidade de produção de provas complexas. Nulidade da sentença por ausência de fundamentação. Preliminar não acolhida. Decisão que atende aos requisitos do art. 38 da Lei 9.099/95 e do art. 93, inc. IX, da CF. Vícios formais inexistentes. Formação de comissão geral para aprovação do projeto. Art. 701, inciso II, do Regimento Interno da ALEP, vigente ao tempo da lei. Exiguidade de debates que por si só não induz em inconstitucionalidade. Art. 179 da ALEP autoriza a alteração da ordem regimental pela deliberação do Plenário da Assembleia. Votação pelo Plenário da Assembleia. Órgão soberano. Manifestação preliminar do Conselho de Administração do PARANAPREVIDÊNCIA. Desnecessidade. Inexistência de dispositivo legal que estabeleça tal exigência. Vícios materiais não verificados. Constitucionalidade da cobrança de contribuição previ-

denciária sobre proventos dos servidores públicos inativos e pensionistas. ADIs nº 3.105 e 3.128. Eficácia vinculante. Art. 102, § 2º, da CF. Precedentes do órgão especial do TJPR. Sentença reformada. Recursos conhecidos e providos.

Os embargos de declaração foram desprovidos.

Os particulares interpuseram recurso extraordinário, fundado no art. 102, III, a, da CR, em que alegam a violação dos arts. 5º, LIV e XXXVI; 58; 64; 150, IV e 154, da CR.

### **3. Da solução**

Há mais de um tema a ser explorado na análise do caso.

#### **3.1. Do agravo**

O agravo merece ser provido, pois insubsistente a aplicação das Súmulas 280, 282 e 356 do STF, invocadas na decisão agravada como fundamento para se negar trânsito ao recurso extraordinário.

Na linha da jurisprudência do STF, a constitucionalidade da cobrança da contribuição previdenciária foi reconhecida, desde a sentença. Entretanto persistiu a discussão sobre vício formal da lei instituidora do tributo, dada a forma açodada e irregular de sua aprovação. A turma recursal refutou a exis-

tência de vício formal. Logo, as Súmulas 282 e 356 não tem lugar aqui.

Tampouco se pode falar em aplicação da Súmula 280 do STF. O problema aqui é saber se a tributação e o processo legislativo da lei tributária – tal como posto na legislação estadual, segundo os autores, o réu e o tribunal recorrido – encontra suporte de validade na Constituição. Assim, o agravo deve ser provido.

### **3.2. Da questão de direito material tributário**

A incidência de contribuição previdenciária nos proventos encontra-se, há anos, solucionada no STF, com vitória do poder público. A tributação não interferiria no direito adquirido, nem constituiria forma retroativa de acrescentar-lhe condições aquisitivas. Nunca me convenci, por inteiro, *data venia*, da correção do raciocínio. E continuo a me indagar, se a solução não decorre mais de pré-compreensão desfavorável aos servidores aposentados, paulatinamente instalada no País, desde 1989, do que de acribia no exame do direito adquirido. Não sei se se abonaria tributo incidente retroativamente na clássica propriedade, malgrado ela também se projete no tempo, como na hipótese de ITBI agravado por transações realizadas no passado. Se a contribuição se justifica, porque o aposentado ainda usufrui de prestação do sistema, o mesmo poder-se-ia usar para, *mutatis mutandis*, lançar IPTU ou contribuição ao

INCRA, em atenção ao caráter eterno da propriedade, de modo que sua aquisição ou manutenção passaria a depender de novo e retroativo aporte tributário. O atual estado da jurisprudência do STF dispensa-me, contudo, de aprofundar-me nessas questões muito interessantes, para dar-lhes resposta definitiva. Enquanto vigente a licitude da tributação de valores auferidos pelos segurados, a questão parece decidida, em prol do poder tributante.

### **3.3. Da inconstitucionalidade formal**

O ponto residual suscitado no recurso parece de mais simples resolução teórica, embora dotada de repercussões importantes, mas, por serem de fato, não integram os elementos da hipótese de incidência da nulidade dos vícios formais dos atos legislativos: o processo de edição do ato normativo.

O STF já se manifestou no sentido de que o modelo do processo legislativo federal deve ser seguido nos estados e municípios, pois, à luz da simetria, são regras constitucionais de repetição obrigatória.

O processo documenta a inversão da finalidade do processo legislativo, isto é, da função instrumental dessa espécie fundamental de procedimento do Estado democrático de direito.

O processo legislativo é o instrumento dessa espécie de organização social no qual se espelha – ou se realiza – a função constitucional de promover a unidade política da nação<sup>I</sup>. Por seu meio, as diversas tendências políticas da federação, do estado ou município podem expor suas ideias ao livre debate, ao cabo do qual, ao menos em tese, vencerão as melhores, que merecerão a sanção do direito positivo, isto é, deixarão de ser meras opções políticas, para se converter em deveres jurídicos. A obrigação geral da lei tem padrões mínimos de legitimidade procedimental decorrentes da própria finalidade de todo o procedimento legislativo. Ao menos duas delas parecem relevantes para o caso.

A primeira delas consiste na possibilidade de análise detida do projeto de norma que, afinal, torna-se impositivo a todos, em forma de lei. Tal exigência ocorre sobretudo no âmbito das comissões do Congresso Nacional, previstas no art. 58 da CR, a demonstrar, desde logo, que o tema não se esgota no domínio dos regimentos internos das Casas legislativas, mas possui a estatura do mais elevado patamar normativo da ordem jurídica. Nos termos do § 2º da referida norma, as comissões do Legislativo são os órgãos nos quais se discutem os projetos de leis, realizam-se audiências públi-

---

<sup>I</sup> HESSE, Konrad. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. 15. Aufl., Heidelberg: C F Müller Juristischer Verlag, 1985.

cas com a sociedade civil, convocam-se autoridades à prestação de esclarecimentos, solicitam-se depoimentos de quaisquer autoridades e cidadãos, recebem-se petições e reclamações contra autoridades. Todos esses mecanismos demonstram que as comissões são os órgãos colegiados de menor escala informados pela representação proporcional no Legislativo encarregados dos trabalhos mais técnicos da atividade legiferante, que seriam de impossível realização em seus grandes plenários. As comissões são responsáveis pela análise das proposições legislativas segundo não apenas aspectos políticos de opção entre variadas alternativas de disciplina de relações jurídicas, mas de aspectos técnicos delas. Em grande medida, as comissões e os procedimentos nela desenvolvidos são os meios procedimentais a permitir uma decisão parlamentar final devidamente informada.

Exatamente em decorrência dessa soma de razões, o art. 58 da CR impõe a existência de comissões permanentes, em mostra de que elas não são elementos ancilares ou dispensáveis do processo legislativo. Ao contrário, integram-no de modo indispensável.

O caso retrata, contudo, duas modalidades de desrespeito da função das comissões parlamentares.

De um lado, as comissões permanentes e especializadas do Legislativo tiveram sua atividade suprimida, em prol de



uma chamada “Comissão Geral”. Muito embora as Casas Legislativas disponham de autonomia para estruturar suas comissões, parece evidente que a própria existência de múltiplas comissões permanentes nelas indica a necessidade de que o projeto de lei cujos pressupostos, ou efeitos abrangem diversos domínios devem por elas tramitar, ao invés de ser analisadas numa comissão geral ou única, que só tem sentido, na hipótese da “comissão representativa” do Parlamento, durante os recessos, nos termos do art. 58, § 4º, da CR. Fora daí, as comissões legislativas são temáticas e visam recolher elementos das mais variadas espécies, para possibilitar a decisão esclarecida sobre o assunto a ser deliberado nelas mesmas, em caráter terminativo, ou no plenário. Portanto, a função básica das comissões aludidas foi ladeada, ao se votar a complexa lei em causa, por meio da comissão geral.

De outro, verificou-se na lei em causa outra modalidade mais grave de desrespeito das garantias estruturais do procedimento legislativo. Os pareceres das comissões substituídas pela geral sucederam, unificadamente, em horas, toda a atividade instrutória e de discussão do projeto, com aprovação mais do que célere, em três sessões legislativas ocorridas no mesmo dia. Não se deu, assim, a supressão apenas da atividade de determinados órgãos, mas se degradou o processo legislativo à mera sequência de atos formais, incapazes, entretanto, de assegurar o fim para o qual estabelecidos os le-

vantamentos das informações necessárias à decisão final parlamentar esclarecida, como condição indispensável à legitimidade da imposição das decisões majoritárias às minorias vencidas.

A abreviação completa do processo legislativo parece ter eliminado outro dado crucial da legitimidade do procedimento: a possibilidade real de discussão do projeto, com efetivo direito de a minoria se fazer ouvir. A concentração artificial de comissões parlamentares numa oferta imediata de pareceres iguais sobre a proposta, a votação de emendas e a compressão de três sessões legislativas no pequeno intervalo de horas mostram não ter havido a necessária discussão do projeto. Houve, ao contrário, a imposição unilateral da vontade da maioria, que não estava inclinada a atender ao básico da vida parlamentar, que era a audiência do ponto de vista contrário sobre o assunto. Assembleias guiadas pelo critério do voto não se tornam democráticas, apenas porque integradas por membros da minoria.

A ideia de democracia da Constituição de 1988 parece limitar as iniciativas da maioria parlamentar ou não, de que são os direitos fundamentais os melhores exemplos, mas também regras procedimentais mínimas, em conexão com a ideia de unidade na formação da vontade política expressa nos atos estatais: funcionalmente é preciso ouvir as minorias, quando nada, para legitimar o caráter cogente da lei, mas principal-

mente para que se forme a unidade social, decorrente da oportunidade de que os bons argumentos das minorias as possam eventualmente transformar em maioria, ao invés de forçá-las, na prática, ao processo de secessão ou desgarramento da comunidade nacional, em decorrência dessa espécie de surdez institucional a suas mensagens. A obstrução do canal de diálogo tende a descredenciar ambas as partes como interlocutores, e, assim, dispersar a unidade da comunidade política. Tal via de comunicação é, por excelência, o processo legislativo.

A possibilidade de discutir os assuntos que se apresentam para decisão e sobre eles falar com liberdade é garantia dos parlamentares, inerente ao processo legislativo, e expressão do estado democrático. O Parlamento é o espaço do debate, que, por sua vez, repercute na formação de um corpo de representantes mais bem preparado para discutir a legislação proposta. Procedimentos que estendem as deliberações contribuem para um ordenamento jurídico de melhor qualidade, pois evita ações legislativas impulsivas ou irrefletidas.

Os autos retratam situação incontroversa de tramitação em prazo exíguo. Em aproximadamente nove horas, a Casa Legislativa, reunida em forma de Comissão Geral, procedeu à leitura de pareceres da Comissão de Finanças e da Comissão de Orçamento e realizou três sessões, em que o projeto de lei foi debatido e aprovado. O referido projeto de lei foi protoco-

lado em 2.12.2014 e recebeu parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça na mesma data. Em 8.12.2014, recebeu pedido de requerimento de Comissão Geral, votado em 9.12.2014. Na mesma data, recebeu pareceres idênticos da Comissão de Finanças e da Comissão de Orçamento e foi aprovado em três sessões legislativas, das quais uma ordinária e duas extraordinárias, inclusive com apreciação da emendas propostas. Foi finalmente, sancionada pelo governador, em 15.12.2014.

Não fosse a deliberação sob forma de comissão geral, de evidente inconstitucionalidade, a Assembleia Legislativa do Estado do Paraná discutiu e deliberou matéria relevante, sem a prévia participação das comissões temáticas, cuja avaliação técnica, jurídica, organizacional e operacional pormenorizadas se faziam necessárias. Tampouco houve tempo hábil para os debates das proposições, com contraponto, análise e críticas adequadas, para coibir abusos e excessos. Isso atenta contra a higidez do processo legislativo, notadamente do art. 58 da CR. Essencial para que a atuação legislativa não seja apenas um simulacro é a atenção à legalidade e à manifestação, asseguradas pelo Estado democrático de direito.

#### **4. Conclusão**

O Ministério Público Federal opina pelo provimento do recurso extraordinário.

Brasília, 1º de agosto de 2017.

Odim Brandão Ferreira  
Subprocurador-Geral da República