



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 23.306 - AC (2006/0273228-4)

RELATOR : **MINISTRO CASTRO MEIRA**
RECORRENTE : SINDICATO DOS SERVIDORES DO PODER LEGISLATIVO DO ESTADO DO ACRE - SINDISPLAC
ADVOGADO : CÉSAR AUGUSTO BAPTISTA DE CARVALHO E OUTRO(S)
T. ORIGEM : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE
IMPETRADO : PRESIDENTE DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ACRE
RECORRIDO : ESTADO DO ACRE
PROCURADOR : TITO COSTA DE OLIVEIRA E OUTRO(S)

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ORDINÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. IMPETRAÇÃO CONTRA LEI EM TESE (SÚMULA 266/STF). INOCORRÊNCIA.

1. O SINDICATO DOS SERVIDORES DO PODER LEGISLATIVO DO ESTADO DO ACRE - SINDISPLAC impetrou mandado de segurança coletivo contra ato do Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Acre, consistente na cobrança da contribuição para a previdência social instituída pela Lei Complementar Estadual nº 08/05.

2. Em observância à Súmula 266 do Supremo Tribunal Federal, é indubitado que se considera descabido mandado de segurança impetrado contra lei em tese, ou seja, não se admite a utilização do *writ* constitucional na hipótese em que o autor não indica qualquer circunstância concreta que corresponda a uma lesão (ou ameaça) ao direito que se pretende resguardar.

3. No caso dos autos, a insurgência do sindicato recorrente não se direciona de maneira abstrata e isolada contra a Lei Complementar Estadual nº 08/05, pois há uma situação jurídica substancial e de contornos concretamente definidos, representada pelo efetivo desconto da contribuição social sobre proventos e pensões dos servidores ativos, inativos e pensionistas. Diante dessa materialidade, não há que se cogitar de impetração contra lei em tese.

5. A declaração de inconstitucionalidade não integra o pedido principal, revestindo-se da qualidade de matéria prejudicial a ser apreciada incidentalmente, o que, segundo pacífica jurisprudência desta Corte, não importa usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal.

6. Superados os óbices erigidos pela Corte de origem para extinguir o feito com base no enunciado da Súmula 266/STF, devem os autos retornar à origem para que se dê prosseguimento ao exame do mandado de segurança.

7. Recurso ordinário provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, dar provimento ao recurso ordinário nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Humberto Martins (Presidente), Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques e Eliana Calmon votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 15 de dezembro de 2009(data do julgamento).

Ministro Castro Meira
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 23.306 - AC (2006/0273228-4)

RELATOR : **MINISTRO CASTRO MEIRA**
RECORRENTE : SINDICATO DOS SERVIDORES DO PODER LEGISLATIVO DO ESTADO DO ACRE - SINDISPLAC
ADVOGADO : CÉSAR AUGUSTO BAPTISTA DE CARVALHO E OUTRO(S)
T. ORIGEM : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE
IMPETRADO : PRESIDENTE DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ACRE
RECORRIDO : ESTADO DO ACRE
PROCURADOR : TITO COSTA DE OLIVEIRA E OUTRO(S)

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO CASTRO MEIRA (Relator): Cuida-se de recurso ordinário interposto com apoio no art. 105, II, "b", da Constituição Federal contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Acre, nestes termos ementado:

CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. LEI EM TESE. ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. NÃO CABIMENTO PELA VIA ELEITA. APLICABILIDADE DA SÚMULA 266/STF. LEIS ESTADUAIS. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. FUNDO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO ACRE.

1- 'Não cabe Mandado de Segurança contra lei em tese'. (Súmula 266-STF).

2- Usar o mandado de Segurança como sucedâneo da ação direta de inconstitucionalidade é pretensão repelida por velha e pacífica jurisprudência da Corte Suprema. (Precedentes: MS 21.390-AgR; MS 23.809-AgR; MS 24.173-AgR; MS 24.838).

3- As leis combatidas são instrumentos de atuação do Estado na área da previdência social, sendo suas diretrizes dirigidas, indistintamente, a todos os servidores públicos estaduais. Daí concluir-se que, a lei em tese, como norma abstrata de conduta, não é atacável por mandado de segurança, pela óbvia razão de que não lesa, por si só, qualquer direito individual (fls. 150-151).

Com o intuito de afastar a incidência da Súmula 266/STF e a conclusão de que o mandado de segurança dirige-se a combater lei em tese, o recorrente aduz, em síntese, que, *"na hipótese vertente, o que foi postulado, em caráter preventivo, foi justamente a perpetração do ato violador ao direito líquido e certo dos associados do recorrente, máxime porque decorrente da aplicação de uma lei absolutamente de efeito concreto, qual seja, o desconto dos proventos, remunerações e pensões dos ditos associados, lei essa contaminada de flagrantes ilegalidades e inconstitucionalidades, consoante deduzido na inicial"* (fl. 170).

Contrarrazões oferecidas às fls. 179-184.

Após a subida dos autos ao Superior Tribunal de Justiça, o Ministério Público Federal opinou pelo desacolhimento do apelo em parecer firmado pelo Subprocurador-Geral da República Dr.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Fernando H. O. de Macedo (fl. 197).

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 23.306 - AC (2006/0273228-4)

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ORDINÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. IMPETRAÇÃO CONTRA LEI EM TESE (SÚMULA 266/STF). INOCORRÊNCIA.

1. O SINDICATO DOS SERVIDORES DO PODER LEGISLATIVO DO ESTADO DO ACRE - SINDISPLAC impetrou mandado de segurança coletivo contra ato do Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Acre, consistente na cobrança da contribuição para a previdência social instituída pela Lei Complementar Estadual nº 08/05.

2. Em observância à Súmula 266 do Supremo Tribunal Federal, é indubitoso que se considera descabido mandado de segurança impetrado contra lei em tese, ou seja, não se admite a utilização do *writ* constitucional na hipótese em que o autor não indica qualquer circunstância concreta que corresponda a uma lesão (ou ameaça) ao direito que se pretende resguardar.

3. No caso dos autos, a insurgência do sindicato recorrente não se direciona de maneira abstrata e isolada contra a Lei Complementar Estadual nº 08/05, pois há uma situação jurídica substancial e de contornos concretamente definidos, representada pelo efetivo desconto da contribuição social sobre proventos e pensões dos servidores ativos, inativos e pensionistas. Diante dessa materialidade, não há que se cogitar de impetração contra lei em tese.

5. A declaração de inconstitucionalidade não integra o pedido principal, revestindo-se da qualidade de matéria prejudicial a ser apreciada incidentalmente, o que, segundo pacífica jurisprudência desta Corte, não importa usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal.

6. Superados os óbices erigidos pela Corte de origem para extinguir o feito com base no enunciado da Súmula 266/STF, devem os autos retornar à origem para que se dê prosseguimento ao exame do mandado de segurança.

7. Recurso ordinário provido.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO CASTRO MEIRA (Relator): O SINDICATO DOS SERVIDORES DO PODER LEGISLATIVO DO ESTADO DO ACRE - SINDISPLAC impetrou mandado de segurança coletivo contra ato do Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Acre, consistente na cobrança – incidente sobre proventos e pensões dos servidores ativos, inativos e pensionistas – da contribuição para a previdência social instituída pela Lei Complementar Estadual nº 08/05, a qual se reputa ilegal e inconstitucional por uma série de motivos.

Para tanto, formulou os seguintes pedidos:

- que seja, **incidentalmente**, no julgamento do mérito deste *writ*, declarada a inconstitucionalidade e a ilegalidade de todas as disposições legais previstas na Lei Complementar nº 154 e a Lei 1.688, ambas de 08 de dezembro de 2005, indicadas e questionadas nas diversas rubricas constantes da presente impetração.

(...)

- que, finalmente, seja **concedida a segurança**, em caráter definitivo,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

confirmando-se a liminar deferida, para fins de que os associados do sindicato-impetrante não sejam obrigados a contribuir para o Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado do Acre - Fundo de Previdência Social do Estado do Acre, por ser tal exação ilegítima, abusiva e ilegal, como visto, posto violar direito líquido e certo dos servidores da Assembléia Legislativa do Estado (fls. 27-28).

No acórdão impugnado, a Corte Estadual extinguiu o *mandamus* sem resolução do mérito sob a justificativa de que se tratava de impetração contra lei em tese – vedada pela Súmula 266/STF – na medida em que *"toda a discussão posta na presente mandamental concerne, efetivamente, sobre a validade das normas impugnadas e debate-se em torno de regra em abstrato, que dispõem sobre situações gerais e impessoais, que disciplinam hipóteses neles abstrativamente previstas e com alcance genérico entre todos os servidores do Estado do Acre"* (fl. 156).

Sob outro ângulo, aduziu-se ainda que *"buscou-se, no caso, por via imprópria e inadequada, o reconhecimento da invalidade dos atos normativos guerreados, posto que nosso ordenamento jurídico não admite, em sede mandamental, a verdadeira arguição em tese de inconstitucionalidade, com o fim simulado de isentar os servidores impetrantes do recolhimento da contribuição previdenciária, que é um tributo de ordem constitucional"* (fl. 157).

O recurso ordinário merece ser acolhido.

Em observância à Súmula 266 do Supremo Tribunal Federal, é indubitado que se considera descabido mandado de segurança impetrado contra lei em tese, ou seja, não se admite a utilização do *writ* constitucional na hipótese em que o autor não indica qualquer circunstância concreta que corresponda a uma lesão (ou ameaça) ao direito que se pretende resguardar.

No caso dos autos, a insurgência do sindicato recorrente não se direciona de maneira abstrata e isolada contra a Lei Complementar Estadual nº 08/05. Na verdade, o que se busca é afastar os efeitos concretos advindos da norma em questão, cuja suposta desconformidade perante a legislação federal e a Carta Magna funciona como fundamento do pedido deduzido, e não seu objeto imediato e primário.

Há, sim, uma situação jurídica substancial e de contornos bastante definidos, representada pelo efetivo desconto da contribuição social sobre proventos e pensões dos servidores ativos, inativos e pensionistas filiados ao sindicato impetrante. Diante dessa materialidade, não há que se cogitar de impetração contra lei em tese, repelindo-se a incidência da Súmula 266/STJ que serviu à extinção do *mandamus* pela instância ordinária.

Em hipótese semelhante, este Tribunal já decidiu:

TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. SITUAÇÃO CONCRETA E LEI EM TESE. DISTINÇÕES. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. PENSÃO COMPLEMENTAR. LEI ESTADUAL Nº 7.301/73. ADESAO FACULTATIVA. FONTE DE CUSTEIO PRÓPRIA. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 69/90. CONTRIBUIÇÃO DO BENEFICIÁRIO PARA CUSTEIO DO REGIME. LEGITIMIDADE.

1. O mandado de segurança contra lei em tese é o que tem por objeto o ato normativo abstratamente considerado, ou seja, "...quando a impetração nada



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

indica, em concreto, como representativo de ameaça de lesão à esfera jurídica do impetrante" (STF, RE 99.416/SP, Primeira Turma, Min. Rafael Mayer, DJ de 22.04.1983). No caso, entretanto, a norma impugnada constitui mero fundamento do pedido e não seu objeto, havendo, portanto, indicação de situação individual e concreta a ser tutelada.

2. É legítima a exigência da contribuição previdenciária prevista na Lei Estadual 4.275/2004, do Rio de Janeiro, incidente sobre os valores recebidos a título de pensão especial pagos a viúva de servidor estadual, que aderiu ao regime previsto na Lei Estadual 7.301/73 e legislação superveniente.

3. Recurso ordinário improvido (RMS 23.963/RJ, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJU 02.08.07 - sem destaque no original).

No mais, cumpre assinalar que o pedido de declaração incidental de inconstitucionalidade da Lei Complementar Estadual nº 08/05 não é hábil a alterar esse entendimento, porquanto o recorrente não se limita a atacar de maneira abstrata a norma estadual, sendo certo que, em última análise, o pleito deduzido objetiva impedir a cobrança da contribuição previdenciária tida por ilegítima.

Nesse cenário, como destacado em negrito pelo impetrante na petição inicial, a declaração de inconstitucionalidade não integra o pedido principal, revestindo-se da qualidade de prejudicial a ser apreciada incidentalmente, o que, segundo pacífica jurisprudência desta Corte, não importa em usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal.

Abrangendo os dois tópicos sob exame, o brilhante escólio do saudoso Hely Lopes Meirelles:

A lei em tese, como norma abstrata de conduta, não é atacável por mandado de segurança (STF, Súmula 266), pela óbvia razão de que não lesa, por si só, qualquer direito individual. Necessária se torna a conversão da norma abstrata em ato concreto para expor-se à impetração, mas nada impede que, na sua execução, venha a ser declarada inconstitucional pela via do *mandamus* (*Mandado de Segurança*. São Paulo: Malheiros Editores, 26ª ed., 2003, p. 39).

A propósito:

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO – CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA – SERVIDORES APOSENTADOS – MANDADO DE SEGURANÇA – EFEITO DECLARATÓRIO – CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE INCIDENTAL – POSSIBILIDADE.

1. Inexiste ofensa ao art. 535 do CPC se o Tribunal a quo se manifesta sobre as questões ditas omissas.

2. Se o pronunciamento judicial ofertado mostra-se suficiente à composição da controvérsia, não se vislumbra ofensa ao art. 535 do CPC. Em nosso sistema processual, o juiz não está adstrito aos fundamentos legais apontados pelas partes, pois se exige, apenas, que a decisão seja fundamentada.

3. Mandado de segurança impetrado objetivando a declaração de inexistência de obrigatoriedade de desconto da contribuição previdenciária sobre os proventos de aposentadoria dos servidores do Estado da Bahia prevista na Lei 6.915/95, por considerá-la ilegal e inconstitucional.

4. É possível a declaração incidental de inconstitucionalidade, em mandado de segurança, de quaisquer leis ou atos normativos do Poder Público, desde que a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

controvérsia constitucional não figure como pedido, mas sim como causa de pedir, fundamento ou simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal.

5. Não se conhece, em recurso especial, da tese cuja apreciação implica o reexame do conjunto fático-probatório dos autos. Incidência da Súmula 7/STJ.

6. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, improvido (REsp 743.178/BA, Rel. Min. Eliana Calmon, DJU 11.09.07);

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE EM SEDE DE MANDAMUS. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA LIVRE INICIATIVA E INCENTIVO À CULTURA. ARTS. 170 E 216 DA CF/88. INTERPRETAÇÃO. PROPORCIONALIDADE. OCORRÊNCIA. EXIGÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO. ART. 4º DA LEI N. 2.519/96. REVOGAÇÃO. LEI ESTADUAL N. 4.161/03. COISA JULGADA. IDENTIDADE DE AÇÕES. INEXISTÊNCIA.

1. Para apreciar o writ, o magistrado necessariamente examina o embase jurídico do ato praticado pela Administração Pública, a fim de, posteriormente, julgar a ocorrência ou não de violação do direito líquido e certo do particular. Em consequência, inexiste óbice para a declaração incidental de inconstitucionalidade da lei analisada, ainda que em ação mandamental. Precedentes.

2. É função do Estado garantir aos cidadãos o pleno exercício dos direitos culturais e facilitar o acesso às fontes de cultura nacional (art. 216, § 3º, da Constituição Federal).

3. A intervenção estatal na atuação econômica não pode ocorrer de forma ampla e descontrolada, visto que vivemos num sistema calcado na livre iniciativa (arts. 1º, IV, e 170 da Carta Magna). Destarte, tal ingerência somente é permitida em casos excepcionais, sendo condição para tanto a presença do requisito da proporcionalidade, no qual existe uma razoabilidade entre os meios empregados e o fim objetivado.

4. A norma estadual que determina que os estabelecimentos privados a cobre meia-entrada a estudantes devidamente identificados, não incorre, em face do postulado da razoabilidade, em qualquer violação a princípios constitucionais, sobretudo diante do conteúdo dos preceitos da livre iniciativa e do incentivo à cultura.

5. Não há por que falar em ausência de regulamentação legal porquanto, à época da autuação do particular, já estava vigor a Lei n. 4.161/2003, que revogara dispositivo anterior que exigia a relação dos estabelecimentos sujeitos à cobrança de meia-entrada.

6. É requisito para a existência de coisa julgada a identidade de ações.

7. Recurso ordinário não-provido (RMS 19.524/RJ, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJU 26.09.05 - sem destaque no original).

Por conseguinte, superados os óbices erigidos pela Corte de origem para extinguir o feito com base no enunciado da Súmula 266/STF, determino o retorno dos autos à origem para que se dê prosseguimento ao exame do mandado de segurança.

Ante o exposto, **dou provimento ao recurso ordinário.**

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2006/0273228-4

RMS 23306 / AC

Número Origem: 20060004800

PAUTA: 15/12/2009

JULGADO: 15/12/2009

Relator

Exmo. Sr. Ministro **CASTRO MEIRA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **EUGÊNIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : SINDICATO DOS SERVIDORES DO PODER LEGISLATIVO DO ESTADO DO
ACRE - SINDISPLAC
ADVOGADO : CÉSAR AUGUSTO BAPTISTA DE CARVALHO E OUTRO(S)
T. ORIGEM : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE
IMPETRADO : PRESIDENTE DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ACRE
RECORRIDO : ESTADO DO ACRE
PROCURADOR : TITO COSTA DE OLIVEIRA E OUTRO(S)

ASSUNTO: DIREITO TRIBUTÁRIO - Contribuições - Contribuições Previdenciárias

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso ordinário, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Humberto Martins (Presidente), Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques e Eliana Calmon votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 15 de dezembro de 2009

VALÉRIA ALVIM DUSI
Secretária