



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085793867 (Nº CNJ: 0006486-88.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE VERANÓPOLIS. LEI - VERANÓPOLIS Nº 6.483, DE 30ABR14, QUE AUTORIZA O MUNICÍPIO A ASSINAR CONVÊNIO COM O INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. DISPOSITIVO QUE IMPÕE AOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS A FILIAÇÃO AO IPE-SAÚDE OU, ALTERNATIVAMENTE, A PLANO DE SAÚDE PRIVADO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL CONFIGURADA.**

1. A norma objurgada (art. 2º da Lei - Veranópolis nº 6.483/14) criou obrigação na forma de adesão compulsória dos servidores municipais ao Plano IPE-SAÚDE, o que implica ofensa ao disposto nos arts. 5º, XX; 196; 197; e 199 da CF-88, normas de reprodução obrigatória, nos moldes do *caput* do art. 8º da CE-89.

2. Evidenciada a ofensa ao art. 8º, *caput*, da CE-89, combinados com os arts. 5º, XX; 196; 197; e 199 da CF-88, a procedência do pedido da ação direta de inconstitucionalidade é medida que se impõe.

3. Diante dos efeitos do presente julgado e em observância ao comando do art. 27 da Lei nº 9.868/99 e por razões de segurança jurídica e interesse social, os efeitos da presente declaração vão modulados, com o diferimento da eficácia desta decisão pelo prazo de 180 (cento e oitenta dias) a partir do trânsito em julgado.

**PEDIDO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADO PROCEDENTE.**

AÇÃO DIRETA DE ÓRGÃO ESPECIAL  
INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 70085793867 (Nº CNJ: 0006486-88.2023.8.21.7000) COMARCA DE PORTO ALEGRE

PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA PROPONENTE

MUNICÍPIO DE VERANÓPOLIS REQUERIDO

CÂMARA DE VEREADORES DE VERANÓPOLIS REQUERIDO



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085793867 (Nº CNJ: 0006486-88.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

INTERESSADO

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam os Desembargadores integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado, à unanimidade, em julgar procedente o pedido da ação direta de inconstitucionalidade, para declarar a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei - Veranópolis nº 6.483, de 30ABR14, com modulação de efeitos para diferir a eficácia da decisão por 180 (cento e oitenta) dias a partir do trânsito em julgado.

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além do signatário, os eminentes Senhores **DES. ALBERTO DELGADO NETO (PRESIDENTE)**, **DES. JORGE LUÍS DALL'AGNOL**, **DES. FRANCISCO JOSÉ MOESCH**, **DES. IVAN LEOMAR BRUXEL**, **DES. IRINEU MARIANI**, **DES. MANUEL JOSÉ MARTINEZ LUCAS**, **DES. SÉRGIO FERNANDO SILVA DE VASCONCELLOS CHAVES**, **DES. VOLTAIRE DE LIMA MORAES**, **DES.ª LISELENA SCHIFINO ROBLES RIBEIRO**, **DES. BAYARD NEY DE FREITAS BARCELLOS**, **DES. ANDRÉ LUIZ PLANELLA VILLARINHO**, **DES.ª FABIANNE BRETON BAISCH**, **DES.ª VANDERLEI TERESINHA TREMEIA KUBIAK**, **DES. TÚLIO DE OLIVEIRA MARTINS**, **DES. NEY WIEDEMANN NETO**, **DES. ANTONIO VINICIUS AMARO DA SILVEIRA**, **DES. HELENO TREGNAGO SARAIVA**, **DES. SÉRGIO MIGUEL ACHUTTI BLATTES**, **DES.ª LUSMARY FATIMA TURELLY DA SILVA**, **DES. NIWTON CARPES DA SILVA**, **DES.ª MARIA DE LOURDES GALVÃO BRACCINI DE GONZALEZ**, **DES. LUCIANO ANDRÉ LOSEKANN**, **DES. ROBERTO CARVALHO FRAGA** E **DES. GUSTAVO ALBERTO GASTAL DIEFENTHÄLER**.

Porto Alegre, 12 de abril de 2024.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085793867 (Nº CNJ: 0006486-88.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

## RELATÓRIO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA** em face do **MUNICÍPIO DE VERANÓPOLIS** e da **CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE VERANÓPOLIS**, tendo por objeto parte do art. 2º da Lei - Veranópolis nº 6.483, de 30ABR14, que autoriza o Município a assinar convênio com o Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providencias.

Nas razões, sustentou o proponente que o dispositivo impugnado estabelece que todos os servidores municipais efetivos, ativos e inativos, regidos pelo Estatuto dos Servidores Públicos Municipais de Veranópolis deverão ser contribuintes do Plano IPE-SAÚDE, excetuando de tal filiação compulsória, apenas, o servidor que, na condição de segurado ou dependente, seja beneficiário do Plano IPE-SAÚDE, através de outros órgãos, ou outro plano de saúde. Asseverou que o dispositivo em comento obriga todos os servidores municipais a aderirem ao IPE-Saúde ou, alternativamente, a um plano de saúde privado, o que se afigura inconstitucional. Teceu considerações acerca da seguridade social, concluindo que o ordenamento constitucional assegura o acesso universal e gratuito à população, sem prejuízo do desenvolvimento de atividades relacionadas à assistência à saúde por parte da iniciativa privada, nos moldes dos arts. 196, 197 e 199, da CF-88. Disse ser inconstitucional a disposição legal que, restringindo o direito de os cidadãos optarem pelo serviço público e universal de saúde disponibilizado a todos, imponha a adesão à sistema de saúde vinculado a uma autarquia estadual, caso do Plano IPE-Saúde, ou a planos de saúde oferecidos pela iniciativa privada, catalogando arestos acerca do tema. Referiu que o colendo Órgão Especial reconheceu ser inconstitucional a edição de norma que obrigue servidores públicos estaduais a



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085793867 (Nº CNJ: 0006486-88.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

contribuírem compulsoriamente para o Plano IPE-Saúde, indo além nos fundamentos desenvolvidos, ao reputar que a afronta ao ordenamento constitucional, em tais situações, decorreria, também, da violação princípio da liberdade de associação. Asseverou a inconstitucionalidade material do art. 2º da Lei - Veranópolis nº 6.483, de 30ABR14, por estar em descompasso com o art. 8º, *caput*, da CE-89, bem como aos arts. 5º, XX; 196; 197; e 199, *caput*, da CF-88. Pugnou pela procedência do pedido.

Recebida a inicial, foi determinada a notificação do **PREFEITO MUNICIPAL DE VERANÓPOLIS** e do **PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VERANÓPOLIS**, para prestar informações, bem como a citação do Procurador-Geral do Estado (fls. 44-6).

O Procurador-Geral do Estado defendeu a manutenção da norma (fls. 75-6).

O prazo para informações transcorreu *in albis* (fls. 77-8).

Os autos foram com vista à Drª Josiane Superti Brasil Camejo, Procuradora-Geral de Justiça, em exercício, que opinou pela procedência do pedido (fls. 83-98).

É o relatório.

## VOTOS

### **NELSON ANTONIO MONTEIRO PACHECO (RELATOR)**

Encaminho voto no sentido de julgar procedente o pedido veiculado na ação direta de inconstitucionalidade.

Lembro que se trata de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA**, tendo por objeto o art. 2º da Lei - Veranópolis nº 6.483, de 30ABR14, que autoriza o município a assinar convênio com o Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085793867 (Nº CNJ: 0006486-88.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

Prosseguindo, tratando-se do controle de constitucionalidade importante destacar a doutrina acerca de Ações Constitucionais, sob a organização de Fredie Didier Jr.<sup>1</sup>, que assim dispõe:

*(...) Partindo da concepção kelseniana do ordenamento jurídico, tem-se que as normas de um ordenamento não se encontram em um mesmo plano, mas, sim, escalonadas, verticalmente, em diferentes degraus, sendo que, no topo da escadaria-positiva, encontra-se a Constituição,<sup>3</sup> iluminando e legitimando as normas hierarquicamente inferiores.<sup>4</sup>*

*É a lei máxima, dotada de superioridade formal – prevendo forma de produção de outras normas – e material – traçando parâmetros materiais, de conteúdo, para as normas infraconstitucionais.<sup>5</sup>*

*E a validade destas normas infraconstitucionais está condicionada aos limites formais e materiais que lhe são impostos pela Constituição – que confinam a forma pela qual devem ser elaboradas e sua substância/conteúdo.<sup>6</sup> Uma norma inferior que exceda esses limites é ilegítima, porquanto inquinada pelo vício da inconstitucionalidade.*

*Conclui-se, assim, que a inconstitucionalidade da norma infraconstitucional pode ser de dois tipos: formal, em caso de inobservância de normas constitucionais que regem o processo legislativo previsto para sua elaboração; ou material, em caso de desrespeito ao conteúdo das normas constitucionais.*

*Pois bem. Por conta dessa supremacia e rigidez constitucional, fez-se necessária a instituição de mecanismos de fiscalização da fidelidade das normas infraconstitucionais à Constituição. Eis o*

---

<sup>1</sup> 4ª edição - Salvador : Ed. JusPodium, 2009, p. 406-7.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085793867 (Nº CNJ: 0006486-88.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

*chamado controle de constitucionalidade das normas.*

3. *Acima dela, só a norma fundamental, que é o fundamento de validade e o princípio unificador de todo o sistema (BOBBIO, Norberto. Teoria do Ordenamento Jurídico. 10 ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1999, p. 52-62).*

4. *“A ordem jurídica não é um sistema de normas ordenadas no mesmo plano, situadas umas ao lado das outras, mas é uma construção escalonada de diferentes camadas ou níveis de normas jurídicas. A sua unidade é produto da conexão de dependência que resulta do fato de a validade de uma norma, que foi produzida de acordo com outra norma, se apoiar sobre essa outra norma, cuja produção, por sua vez, é determinada por outra; e assim por diante, até abicar finalmente na norma fundamental. (...) Se começarmos levando em conta apenas a ordem jurídica estadual, a Constituição representa o escalão de Direito positivo mais elevado” (KELSEN, Hans. Teoria Pura do Direito. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 246-247).*

5. *CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7. Ed. Coimbra: Almedina, p. 890.*

6 *“(...) os actos normativos só estarão conformes com a constituição quando não violem o sistema formal, constitucionalmente estabelecido, da produção desses actos, e quando não contrariem, positiva ou negativamente, os parâmetros materiais plasmados nas regras ou princípios constitucionais” (CANOTILHO, J. J. Gomes. Op. cit., p.890).*

Feitas essas primeiras considerações, passo à análise da norma, ora impugnada como inconstitucionais na via da presente ação. Eis os termos do art. 2º da Lei - Veranópolis nº 6.483/14:

*Art. 2º Todos os servidores municipais efetivos, ativos e inativos, regidos pelo Estatuto dos Servidores Públicos Municipais de Veranópolis, serão contribuintes do Plano IPE-SAÚDE.*

*§ 1º Excetua-se do disposto no caput, o servidor que, na condição de segurado ou dependente, seja beneficiário do Plano IPE-SAÚDE, através de outros órgãos, ou outro plano de saúde.*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085793867 (Nº CNJ: 0006486-88.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

*§ 2º servidor que se enquadrar no estabelecido no § 1º deste artigo, poderá solicitar sua exclusão do Plano IPE-SAÚDE, mediante solicitação expressa acompanhada do comprovante de que atende ao estabelecido no parágrafo anterior e mediante assinatura de Termo de Compromisso de manter-se beneficiário de algum plano de saúde.*

*§ 3º servidor que se enquadrar neste artigo, deverá comprovar esta situação junto ao setor de recursos humanos, anualmente, nos meses de junho e dezembro.*

Com efeito, o cerne da alegada inconstitucionalidade está na inconstitucionalidade material do dispositivo em tela, no que diz respeito à obrigatoriedade de todos os servidores efetivos do Município (ativos e inativos) serem contribuintes do IPE-SAÚDE, salvo se já beneficiário do plano em comento ou de outro plano de saúde.

A par disso, denota-se que a norma objurgada criou obrigação na forma de adesão compulsória dos servidores municipais ao Plano IPE-SAÚDE, o que implica ofensa ao disposto nos arts. 5º, XX; 196; 197; e 199 da CF-88, normas de reprodução obrigatória, nos moldes do *caput* do art. 8º da CE-89. No ponto:

**INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. SERVIDOR PÚBLICO. MUNICÍPIO DE TRAMANDAÍ. ESTATUTO DOS SERVIDORES QUE PREVÊ CONTAGEM DE TEMPO PRIVADO PARA A PERCEPÇÃO DE ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO PÚBLICO. IMPOSSIBILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA.**

**1. Ação declaratória ajuizada pelo Sindicato dos Servidores Municipais de Tramandaí em face do Município de Tramandaí, postulando o reconhecimento de que seus substituídos fazem jus ao adicional por tempo de serviço, incluindo o tempo de trabalho na iniciativa privada para fins de contagem dos adicionais de 15% e 25%, na forma prevista no art. 85, § 2º, alíneas “a” e “b”, da Lei Complementar nº 09/2008.**



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085793867 (Nº CNJ: 0006486-88.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

2. A Lei Complementar Municipal nº 9/2008 (Regime Jurídico e Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Tramandaí) prevê a possibilidade de computar-se o tempo de serviço prestado na atividade privada para a percepção de adicional por tempo de serviço público, o que não encontra respaldo no art. 40, §9º, da Constituição Federal.

3. A não observância de norma de reprodução obrigatória pelas unidades da federação ofende não somente o dispositivo ignorado, mas também o artigo 8º da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

4. O princípio da legalidade é base de todos os demais princípios que instruem, limitam e vinculam as atividades administrativas, de modo que a Administração só pode atuar conforme a lei.

5. Considerando-se que o adicional é relativo ao tempo de serviço público, não é razoável, nem mesmo de forma limitada, considerar-se para a sua percepção o tempo de serviço prestado na iniciativa privada. Precedente do STF, do STJ e desta Egrégia Corte.

6. Caracterizada a inconstitucionalidade do art. 85, §2º, alíneas "a" e "b", da Lei Complementar Municipal nº 09/2008, por ofensa aos artigos 8º, caput, da Constituição Estadual, combinado com o artigo 40, § 9º, da Constituição Federal.  
**JULGARAM PROCEDENTE O INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME.**

(Petição Cível, nº 70085743938, Tribunal Pleno, relª Desª Matilde Chabar Maia, j. em 14JUL23, grifo acrescentado);

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.686, DE 04 DE JULHO DE 2008, DO MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO. AUTORIZAÇÃO DO PODER EXECUTIVO A CONTRATAR, POR REGIME CELETISTA, ATÉ A EXTINÇÃO DO PROGRAMA SAMU/SALVAR, PROFISSIONAIS PARA ATUAÇÃO JUNTO À SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. VIOLAÇÃO AO REGIME JURÍDICO ÚNICO. ART. 39, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, APLICÁVEL AOS MUNICÍPIOS POR FORÇA DO ART.**





@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085793867 (Nº CNJ: 0006486-88.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

**8º, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA PARA DEMANDA PERMANENTE. TRANSGRESSÃO DOS ARTS. 19, CAPUT, E INCISO IV, E 20, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA, COM MODULAÇÃO DOS EFEITOS, PRO FUTURO.**

**1. Os Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de lei, utilizando como parâmetro as normas da Constituição Federal, desde que se tratem de normas de reprodução obrigatória pelos Estados. Entendimento consolidado no Tema nº 484 do Supremo Tribunal Federal por meio do julgamento do RE nº 650.898/RS. No caso dos autos, o artigo 39, caput, da Constituição Federal versa acerca da organização da administração pública em âmbito nacional, devendo ser observada por todas as unidades da federação, sendo, pois, estratificada como de reprodução obrigatória na ordem constitucional, passível de figurar como fundamento legítimo no controle abstrato de constitucionalidade por esta Corte Estadual de Justiça.**

**2. Criação de empregos públicos para os cargos de médicos socorristas, enfermeiros socorristas, técnicos de enfermagem e motoristas de ambulância, sob o regime celetista, que não se conforma com o modelo constitucional vigente, notadamente o artigo 39, caput, da Constituição Estadual, que contemplou o regime jurídico único para os servidores públicos. Orientação fixada na MC/ADI nº 2.135/DF em 02/08/2007 (ainda sem julgamento de mérito), oportunidade em que suspensa, com eficácia ex nunc, a nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998 ao caput do artigo 39 da Constituição Federal, restabelecendo a versão original, que afasta a dualidade de regimes jurídicos. Portanto, a partir de 02/08/2007, impõe-se a toda a Administração Pública nacional a adoção de regime jurídico único a seus servidores. Inexiste, pois, livre escolha ao regime celetista, como o fez a Lei nº 6.686/2008 do Município de São Leopoldo ao criar empregos públicos destinados ao Programa**



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085793867 (Nº CNJ: 0006486-88.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

**SAMU/SALVAR, em franca violação ao art. 39 da Carta Política e, por consectário, padecendo de inconstitucionalidade material.**

**3. Igualmente, presente vício material, em afronta ao art. 19, inciso IV, da Constituição Estadual, que estabelece a possibilidade de contratação de pessoal por tempo determinado, a fim de atender à necessidade temporária de excepcional interesse público. Contratações temporárias que perduram há mais de 14 anos. Conquanto, no caso em tela, a contratação dos profissionais de saúde tenha ocorrido em caráter temporário para atuarem na Secretaria Municipal de Saúde até a extinção do Programa SAMU/SALVAR, em verdade, a realidade fática demonstra que a norma não impõe limite temporal exato para o exercício das atividades pelos contratados. Em outros termos, a autorização para contratação com base no Decreto Federal nº 5.055 de 27/04/2004 perdura há mais de década, de modo que seu inicial intento de transitoriedade, ao fim, culminou em caráter permanente. Ademais, embora o contrato possa ser visto como de interesse público, de qualquer sorte visa a suprir demanda permanente da Administração Pública Municipal, perdendo a natureza emergencial ao apenas dar continuidade ao serviço público de saúde emergencial móvel por meio de sucessivas prorrogações dos contratos, sem concurso público. Assim, como corolário da transgressão à norma constitucional que permite a contratação temporária de servidores, igualmente violado o art. 20, caput, da Constituição Estadual, que reclama a prévia aprovação em concurso público para a investidura em cargo ou emprego público.**

**4. Portanto, afora a violação do art. 39, caput, da Lei Maior, atinente ao regime jurídico único alhures retratado, aplicável aos Municípios por força do disposto no art. 8º, caput, da Constituição Estadual, forçoso concluir que a Lei nº 6.686/2008 do Município de São Leopoldo viola os artigos 19, caput, e inciso IV, e 20, caput, da Constituição Estadual, ao contratar funcionários para demanda permanente, sob a**



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085793867 (Nº CNJ: 0006486-88.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

escusa de contratação temporária, sem realização de concurso público.

5. Entretanto, visando a salvaguardar a segurança jurídica, considerando a boa-fé dos empregados públicos contratados pelo regime celetista e a teoria da aparência pelas situações já consolidadas desde a edição da Lei (04/07/2008), cogente modular os efeitos da declaração de inconstitucionalidade para dispensar a restituição de valores efetivamente recebidos com base na Lei inconstitucional. Ainda, com o fito de permitir a organização da Administração na realização de concurso público pertinente, assim como dos contratados atingidos pela presente decisão, imperioso condicionar que a declaração de inconstitucionalidade produza efeitos somente após 180 dias da data de publicação do presente acórdão, forte no art. 27 da Lei 9.868/1999. À UNANIMIDADE, JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, COM MODULAÇÃO DOS EFEITOS.

(ADI nº 70085601862, Tribunal Pleno, relª Desª Laura Louzada Jaccottet, j. em 14OUT22, grifo acrescentado).

Aliás, o inciso XX do art. 5º da Carta Magna é claro a estabelecer que:

*XX - ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado;*

A questão restou bem analisada pela Drª Josiane Superti Brasil Camejo, ilustre Procuradora-Geral de Justiça, em exercício, que nestes autos oficiou, inclusive trazendo doutrina e jurisprudência acerca do tema, razão por que peço vênica para agregar excerto do seu parecer às razões de decidir, *in verbis*:

*Como é cediço, a seguridade social, sob o prisma constitucional, é dividida em assistência à saúde, previdência social e assistência social, tendo, cada qual, por foco, direitos diferenciados.*

*Nesse sentido, dispõe o artigo 194, caput, da Constituição Federal de 1988:*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085793867 (Nº CNJ: 0006486-88.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

*Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.*

*Por sua vez, no que se refere à efetivação do direito à saúde – tema central da análise ora desenvolvida e um dos direitos tutelados pela seguridade social –, o ordenamento constitucional assegura o **acesso universal e gratuito à população**, sem prejuízo do desenvolvimento de atividades relacionadas à assistência à saúde por parte da iniciativa privada, conforme se constata da redação dos artigos 196, 197 e 199, caput, todos da Constituição Federal, in verbis:*

*Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao **acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.***

*Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, **devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.***

*Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.*

*André Ramos Tavares bem delimita os contornos constitucionais do direito à saúde, esclarecendo sobre a possibilidade da harmônica coexistência entre um regime público e de acesso universal e os serviços prestados pela iniciativa privada, cuja contratação é **facultada** a quem interessar. Transcreve-se<sup>2</sup>:*

*A Constituição diferenciou entre “ações e serviços públicos de saúde” (arts. 197 e 198 da CB) e a “assistência à saúde” (art. 199 da CB), sendo esta livre à iniciativa privada. **Portanto, ainda que haja prestação de um serviço por parte do Poder Público, em caráter de obrigatoriedade (dever do Estado, diz a Constituição no art. 196), nem por isso resta***

<sup>2</sup> TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2022, p. 334.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085793867 (Nº CNJ: 0006486-88.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

*afastada a iniciativa privada, que é, no tema, um princípio constitucional (arts. 1º, IV, e 170, caput, da CB). De qualquer forma, não resta dúvida de que também a iniciativa privada pode dedicar-se à atividade destinada à saúde.*

*Nesse cenário, afigura-se inconstitucional qualquer disposição legal que, restringindo o direito de os cidadãos optarem pelo **serviço público e universal de saúde** disponibilizado a todos, **imponha** a adesão a sistema de saúde vinculados a uma autarquia estadual (caso do Plano IPE-Saúde) ou a planos de saúde oferecidos pela iniciativa privada.*

*A posição ora defendida quanto à inconstitucionalidade do dispositivo impugnado encontra respaldo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, conquanto reconheça a possibilidade de o Estado prestar serviços de saúde a seus servidores, estabelece que tal medida somente é legítima se a vinculação for **facultativa**:*

*Ação direta de inconstitucionalidade. Direito tributário. Contribuição compulsória para a saúde instituída por estado membro em face de seus militares. Impossibilidade. Precedentes. Interpretação conforme. Exclusão do caráter compulsório. Modulação dos efeitos da decisão. 1. O Supremo Tribunal Federal estabeleceu para o Tema nº 55 da RG, Rel. Min. Gilmar Mendes, as teses de que: “I - Os Estados-membros possuem competência apenas para a instituição de contribuição voltada ao custeio do regime de previdência de seus servidores. Falelhes, portanto, competência para a criação de contribuição ou qualquer outra espécie tributária destinada ao custeio de serviços médicos, hospitalares, farmacêuticos e odontológicos prestados aos seus servidores; II - **Não há óbice constitucional à prestação, pelos Estados, de serviços de saúde a seus servidores, desde que a adesão a esses ‘planos’ seja facultativa**”. No mesmo sentido: ADI nº 3.106/MG, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, Dje de 24/9/10. 2. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para se conferir ao art. 156, § 2º, da Lei nº 2.578 do Estado do Tocantins, de 20 de abril de 2012, interpretação conforme à Constituição Federal, de modo a se afastar o caráter compulsório da contribuição*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085793867 (Nº CNJ: 0006486-88.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

*mencionada nesse dispositivo. 3. Modulação dos efeitos da decisão, estabelecendo-se que ela produza efeitos ex nunc a partir da data de publicação da ata do julgamento do mérito e reconhecendo-se a impossibilidade de repetição das contribuições recolhidas até a referida data. (STF - ADI: 5368 TO, Relator: DIAS TOFFOLI, Data de julgamento: 03/11/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO Dje-240 DIVULG 25-11-2022 PUBLIC 28-11-2022).*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 79 e 85 DA LEI COMPLEMENTAR N. 64, DE 25 DE MARÇO DE 2002, DO ESTADO DE MINAS GERAIS. IMPUGNAÇÃO DA REDAÇÃO ORIGINAL E DA REDAÇÃO CONFERIDA PELA LEI COMPLEMENTAR N. 70, DE 30 DE JULHO DE 2003, AOS PRECEITOS. IPSEMG. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES DO ESTADO DE MINAS GERAIS. BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E APOSENTADORIA ASSEGURADOS A SERVIDORES NÃOTITULARES DE CARGO EFETIVO. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO § 13 DO ARTIGO 40 E NO § 1º DO ARTIGO 149 DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. Artigo 85, caput, da LC n. 64 estabelece que "o IPSEMG prestará assistência médica, hospitalar e odontológica, bem como social, farmacêutica e complementar aos segurados referidos no art. 3º e aos servidores não titulares de cargo efetivo definidos no art. 79, extensiva a seus dependentes". A Constituição de 1988 --- art. 149, § 1º --- define que "os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefícios destes, de sistemas de previdência e assistência social". O preceito viola o texto da Constituição de 1988 ao instituir contribuição compulsória. Apenas os servidores públicos titulares de cargos efetivos podem estar compulsoriamente filiados aos regimes próprios de previdência. Inconstitucionalidade da expressão "definidos no art. 79" contida no*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085793867 (Nº CNJ: 0006486-88.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

*artigo 85, caput, da LC 64/02. 2. Os Estados-membros não podem contemplar de modo obrigatório em relação aos seus servidores, sob pena de mácula à Constituição do Brasil, como benefícios, serviços de assistência médica, hospitalar, odontológica, social, e farmacêutica. O benefício será custeado mediante o pagamento de contribuição facultativa aos que se dispuserem a dele fruir. 3. O artigo 85 da lei impugnada institui modalidade complementar do sistema único de saúde --- "plano de saúde complementar". Contribuição voluntária. Inconstitucionalidade do vocábulo "compulsoriamente" contido no § 4º e no § 5º do artigo 85 da LC 64/02, referente à contribuição para o custeio da assistência médica, hospitalar, odontológica e farmacêutica. 4. Reconhecida a perda de objeto superveniente em relação ao artigo 79 da LC 64/02, na redação conferida LC 70/03, ambas do Estado de Minas Gerais. A Lei Complementar 100, de 5 de novembro de 2007, do Estado de Minas Gerais --- "Art. 14. Fica revogado o art. 79 da Lei Complementar nº 64, de 2002". 5. Pedido julgado parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade: [i] da expressão "definidos no art. 79" --- artigo 85, caput, da LC 64/02 [tanto na redação original quanto na redação conferida pela LC 70/03], ambas do Estado de Minas Gerais. [ii] do vocábulo "compulsoriamente" --- §§ 4º e 5º do artigo 85 [tanto na redação original quanto na redação conferida pela LC 70/03], ambas do Estado de Minas Gerais. (ADI 3106, Relator(a): EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 14/04/2010, DJe-179 DIVULG 23-09-2010 PUBLIC 24-09-2010 EMENT VOL-02416-01 PP-00159 REVJMG v. 61, n. 193, 2010, p. 345-364).*

*Na mesma perspectiva, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça já reconheceu ser inconstitucional a edição de norma que obrigue servidores públicos estaduais a contribuírem compulsoriamente para o Plano IPE-Saúde, indo além nos fundamentos desenvolvidos, ao reputar que a afronta ao ordenamento constitucional, em tais situações, decorreria, também, da violação princípio da liberdade de associação:*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085793867 (Nº CNJ: 0006486-88.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

*INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. SEGURIDADE SOCIAL. CONTRIBUIÇÃO ASSISTENCIAL À SAÚDE. ART. 3º DA L.C. EST. Nº 12. 134 DE 26.07.04, QUE DISPÕE SOBRE O PLANO IPE-SAÚDE, (FAS), DEFININDO OS SEGURADOS OBRIGATORIOS DO PLANO. DESCONTO COMPULSÓRIO DE SALÁRIO SEM BASE IMPERATIVA NA NORMAS CONSTITUCIONAIS. CARÁTER OBRIGATORIO DA PREVIDÊNCIA, NÃO OSTENTADO PELA ASSISTÊNCIA À SAÚDE, TANTO QUE O ART. 149, PARÁGRAFO ÚNICO DA C.F. SILENCIA QUANTO AO CUSTEIO À SAÚDE. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DA UNIÃO PARA INSTITUIR CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS PARA CUSTEIO DE SISTEMAS DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE. DIREITO DO CIDADÃO DE ESCOLHER O PLANO DE SAÚDE REMUNERADO, QUE MELHOR LHE CONVIER. PRECEDENTES DO STF E DESTE TRIBUNAL. PROCEDÊNCIA DO INCIDENTE PARA, "INCIDENTER TANTUM", DECLARAR A INVALIDADE DO SEGURO, COMO OBRIGATORIO, PREVISTO NO ART. 3º E SEU §1º DA LEI ESTADUAL COMPLEMENTAR Nº 12.134/04, EIS QUE SEM A CARACTERÍSTICA DE PARATRIBUTO (OU CONTRIBUIÇÃO PARAFISCAL), VALE DIZER, A PERMANÊNCIA, NO PLANO, NÃO É OBRIGATORIA. OFENSA AOS ARTIGOS 5º, XX, 40, "CAPUT", 149, §1º, 195 E 204 DA CARTA FEDERAL.(Incidente de Inconstitucionalidade, Nº 70011058179, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vasco Della Giustina, Julgado em: 18-04-2005).*

*Vale colacionar excertos do voto condutor do acórdão suprarreferido, exarado pelo ilustre Desembargador Vasco Della Giustina, que guardam estreita vinculação com a situação em exame nestes autos:*

*Assim, a tese da não-obrigatoriedade do desconto relativo a assistência saúde é de ser acolhida por motivo diverso daquele deduzido pelo agravante.*

*É que a assistência à saúde é apenas um dos pilares da seguridade social, sendo esta constituída, ainda, da previdência social (esta*





@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085793867 (Nº CNJ: 0006486-88.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

*sim de caráter obrigatório quanto ao desconto correspondente) e da assistência social (a qual independente de qualquer contribuição). E a assistência à saúde é gratuita através do Sistema Único de Saúde (SUS), pois direito de todos e dever do Estado.*

*Obviamente que pode o Estado do Rio Grande do Sul, como o fez, disponibilizar aos seus servidores ativos (inclusive para os detentores de cargo em comissão), inativos e pensionistas, mediante desconto tendente a manter o sistema, um plano de saúde. A circunstância de haver o SUS não impede os entes federados que disponibilizarem tais planos de atendimento à saúde de seus servidores. Mas a tais planos, por óbvio, não estão os servidores obrigados a aderir. E isto por dois motivos básicos. Primeiro, porque a assistência à saúde não tem o caráter da solidariedade (daí a compulsoriedade) como tem a previdência social. Segundo, porque o cidadão tem o direito de escolher o plano de saúde remunerado que melhor lhe convenha.*

*(...)*

*Desta forma, como não há previsão constitucional de outro sistema público de saúde que não o SUS, não se pode conceber que o sistema disponibilizado pelo Estado possa ser de caráter contributivo-compulsório. Assim, se o Estado entendeu de organizar e disponibilizar a seus servidores (ativos e inativos) e pensionistas o referido plano de saúde, não pode obrigar a todos eles que adiram e, conseqüentemente, passem a descontar, forma compulsória, valores para o respectivo custeio. Quem deve custear tal plano são apenas e tão somente aqueles servidores e pensionistas que tenham interesse na respectiva associação. Funciona, sim, como se fosse um plano de saúde privado qualquer, até porque o servidor e o pensionista podem muito bem entender que o plano de saúde disponibilizado pelo Estado não atende suas expectativas, quer quanto aos serviços colocados a disposição, quer quanto a hospitais, médicos, laboratório, etc.*

*(...)*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085793867 (Nº CNJ: 0006486-88.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

*O que não se pode admitir, por tudo o que já foi dito, é a compulsoriedade na adesão e respectivo desconto. Até porque, não fosse tudo o que já foi dito, dispõe a Carta Política, em seu art. 5º, XX, que ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado a determinada entidade ou prestadora de serviço. Este direito é o que a doutrina denomina de liberdade negativa de associação. Ou seja, as autoridades públicas, estão impossibilitadas de imporem ao cidadão ato de adesão ou de permanência a uma determinada associação. E o plano de saúde disponibilizado pelo Estado do Rio Grande do Sul, mediante remuneração, nada mais é do que uma associação, um plano de saúde tal qual a qualquer outro plano de saúde privado. Por isso, não se pode conceber, para tal plano, o caráter contributivo-compulsório.*

*Com efeito, na esteira do que foi destacado no voto supratranscrito, a liberdade de associação possui assento constitucional<sup>3</sup> e, no seu âmbito de incidência, há uma dimensão negativa, consistente na faculdade de não ser compelido a associar-se a qualquer entidade. Sobre o assunto, calha trazer aos autos a lição de Paulo Gonet Branco:*

***Na liberdade de se associar se inclui a liberdade negativa de não se associar. Esse já era o entendimento que prevalecia sob as constituições brasileiras anteriores. O Texto de 1988 entendeu por bem explicitá-lo em inciso autônomo (XX) do art. 5º, deixando expresso que “ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado”.***

*Como se vê, suprarreferido comando constitucional reforça a inconstitucionalidade constatada – que, de qualquer forma, já estaria plenamente configurada pela simples imposição de adesão ao IPE-Saúde ou a plano de saúde privado, na esteira da argumentação antes desenvolvida.*

---

### <sup>3</sup> Constituição Federal

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XX - ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado;



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085793867 (Nº CNJ: 0006486-88.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

*Portanto, impositiva, sob qualquer ângulo de análise, a retirada do ordenamento jurídico do artigo 2º da Lei n.º 6.483, de 30 de abril de 2014, do Município de Veranópolis.*

Evidenciada a ofensa ao art. 8º, *caput*, da CE-89, ante à inobservância dos arts. 5º, XX; 196; 197; e 199, da CF-88, a procedência do pedido da ação direta de inconstitucionalidade é medida que se impõe, para declarar a inconstitucionalidade do art. 2º, da Lei - Veranópolis nº 6.483, de 30ABR14.

Finalmente, diante dos efeitos do presente julgado e em observância ao comando do art. 27 da Lei nº 9.868/99<sup>4</sup> e por razões de segurança jurídica e interesse social, proponho a modulação dos efeitos da presente declaração, com o diferimento da eficácia desta decisão pelo prazo de 180 (cento e oitenta dias) a partir do trânsito em julgado.

Nesse sentido:

**AÇÃO DIRETA DE INCOSTITUCIONALIDADE. PARTE DO ART. 26 E DO ANEXO II DA LEI MUNICIPAL 1.424/2013. MUNICÍPIO DE IMBÉ. CARGO EM COMISSÃO DE COORDENADOR DOS SERVIÇOS DE RECEPÇÃO E TELEFONIA E COORDENADOR DOS SERVIÇOS DE COPA E SERVENTIA. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL EVIDENCIADO.**

**1. É de ser rejeitada a preliminar de impossibilidade jurídica do pedido. A violação apontada diz respeito aos artigos 8º, *caput*, 20, *caput* e parágrafo 4º, e 32, *caput*, todos da Constituição Estadual, sendo a violação à Carta Federal, de cunho indireto, decorrente, apenas, da incidência do preceituado no artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual.**

**2. Os cargos em comissão de Coordenador dos Serviços de Recepção e Telefonia e Coordenador dos Serviços de Copa e Serventia criados pelo**

---

<sup>4</sup> Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085793867 (Nº CNJ: 0006486-88.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

ato normativo impugnado estabelecem atribuições meramente burocráticas e administrativas, não se adequando à normativa constitucional que exige excepcionalidade nesta espécie de provimento. Violação aos arts. 8º, caput, 20, caput e parágrafo 4º, e 32, caput, todos da Constituição Estadual, combinados com o art. 37, II e V, da Carta Federal.

3. Concessão do prazo de 06 (seis) meses para que o Município amolde-se à decisão, contados da publicação do acórdão.

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. DIFERIMENTO DE SEIS MESES DA PUBLICAÇÃO. UNÂNIME.**

(ADI nº 70060586427, Tribunal Pleno, rel. Des. João Barcelos de Souza Junior, j. em 06OUT14, grifo acrescentado);

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 5.071/2013. MUNICÍPIO DE SAPIRANGA. INCONSTITUCIONALIDADE. CARGOS PÚBLICOS. FUNÇÕES PERMANENTES E BUROCRÁTICAS, ESSENCIAIS ÀS ROTINAS DA MUNICIPALIDADE. PROVIMENTO EM COMISSÃO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 8º, CAPUT, 20, CAPUT E §4º, E 32 CAPUT TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, E AFRONTA AO ARTIGO 37, II E V, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. EFICÁCIA DIFERIDA PARA O CUMPRIMENTO DO ACÓRDÃO, TENDO EM VISTA A NÃO OBSTACULIZAÇÃO DO FUNCIONAMENTO DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE COM DIFERIMENTO DA EFICÁCIA DA DECISÃO PELO PRAZO DE SEIS MESES, A CONTAR DA PUBLICAÇÃO. UNÂNIME.**

(ADI nº 70058462813, Tribunal Pleno, rel. Des. Túlio de Oliveira Martins, j. em 28JUL14).

Tais as razões pelas quais voto pela procedência do pedido da ação direta de inconstitucionalidade, para declarar a inconstitucionalidade do art. 2º, da Lei - Veranópolis nº 6.483, de 30ABR14.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085793867 (Nº CNJ: 0006486-88.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

**OS DEMAIS DESEMBARGADORES VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR.**

**DES. ALBERTO DELGADO NETO** - Presidente - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70085793867, Comarca de Porto Alegre: "JULGARAM PROCEDENTE O PEDIDO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 2º DA LEI - VERANÓPOLIS Nº 6.483, DE 30ABR14, COM MODULAÇÃO DE EFEITOS PARA DIFERIR A EFICÁCIA DA DECISÃO POR 180 (CENTO E OITENTA) DIAS A PARTIR DO TRÂNSITO EM JULGADO. UNÂNIME."

	<p>Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme Lei Federal no 11.419/2006 de 19/12/2006, art. 1o, parágrafo 2o, inciso III.</p> <p>Signatário: NELSON ANTONIO MONTEIRO PACHECO Nº de Série do certificado: 31AD17C130499821 Data e hora da assinatura: 17/04/2024 09:31:23</p> <p>Para conferência do conteúdo deste documento, acesse o endereço <a href="http://www.tjrs.jus.br/verificadocs/">http://www.tjrs.jus.br/verificadocs/</a> e digite o seguinte número verificador:</p>
--	---