

Informativo comentado: Informativo 1103-STF

Márcio André Lopes Cavalcante

ÍNDICE

DIREITO CONSTITUCIONAL

COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS

- *Lei estadual não pode estabelecer normas de proteção aos consumidores filiados às associações de socorro mútuo.*

TRIBUNAL DE CONTAS

- *É inconstitucional lei estadual que veda a participação concomitante de mais de um auditor substituto no pleno do Tribunal de Contas do Estado.*

DIREITO ADMINISTRATIVO

PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

- *É nulo ato que estabelece, genericamente e sem fundamentação adequada, que todos os processos do Sistema Eletrônico da Polícia Federal deverão ser cadastrados com acesso restrito.*

DIREITO PENAL

CRIMES CONTRA A ORDEM TRIBUTÁRIA

- *São constitucionais os arts. 67 e 69 da Lei 11.941/2009 e o art. 9º da Lei 10.684/2003.*

DIREITO FINANCEIRO

RECUPERAÇÃO FISCAL

- *É constitucional o Regime de Recuperação Fiscal dos estados e do Distrito Federal (LC 159/2017) bem como a norma inscrita na LRF (LC 101/2000), que prevê que as despesas com inativos e pensionistas integram o cômputo da despesa total com pessoal.*

DIREITO CONSTITUCIONAL

COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS

Lei estadual não pode estabelecer normas de proteção aos consumidores filiados às associações de socorro mútuo

ODS 16

É inconstitucional lei estadual que prevê normas de proteção aos consumidores filiados às associações de socorro mútuo.

Essa lei invade a competência privativa da União para legislar sobre direito civil, política de seguros e sistemas de captação de poupança popular (art. 22, I, VII e XIX, CF/88).

STF. Plenário. ADI 7.099/MG, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 15/8/2023 (Info 1103).

A situação concreta foi a seguinte:

Em Minas Gerais foi editada a Lei nº 23.993/2021, que estabeleceu normas de proteção aos consumidores filiados às associações de socorro mútuo no Estado.

Antes de prosseguir, é importante explicar o que são associações de socorro mútuo.

Associações de Socorro Mútuo são entidades sem fins lucrativos formadas por um grupo de pessoas que se unem com o objetivo de prover assistência mútua entre os membros em situações específicas. Assim, podem existir associações de socorro mútuo para assistência à saúde, financeira, jurídica, entre outras.

Explicado esse conceito, vejamos a íntegra da lei mineira:

Art. 1º As associações de socorro mútuo no Estado obedecerão ao disposto nesta lei, no que se refere às normas de proteção aos consumidores a elas filiados.

§ 1º Consideram-se associações de socorro mútuo, para os fins do disposto nesta lei, aquelas destinadas a organizar e intermediar o rateio das despesas certas e ocorridas entre seus associados.

§ 2º Para efeitos desta lei, equiparam-se a consumidores os associados que participam do grupo de rateio e utilizam os serviços prestados pelas associações de socorro mútuo.

Art. 2º As associações de socorro mútuo ficam obrigadas a:

I – prestar aos associados informações sobre as regras do rateio de despesas realizadas, em observância aos princípios da publicidade, da transparência e da ética;

II – informar, em sua ficha de filiação, seu site e seu regulamento:

a) ser uma associação civil que realiza rateio de despesas já ocorridas entre seus associados e que não se confunde com seguro empresarial;

b) que não existe apólice ou contrato de seguro e que as normas são da própria associação e estão contidas em seu estatuto social;

III – informar aos associados, em linguagem clara, a norma criada pela associação referente ao rateio de despesas, por meio de documento escrito, o qual deverá conter:

a) os direitos dos associados quanto às despesas que a associação irá amparar e as que serão excluídas do rateio;

b) os procedimentos de amparo, filiação e desfiliação, bem como os respectivos prazos e obrigações pecuniárias;

c) outras regras que impliquem limitações de direitos dos associados;

IV – promover trabalhos culturais, filantrópicos e afins, inclusive cursos relativos à segurança no trânsito.

Art. 3º Em caso de descumprimento do disposto nesta lei, a associação de socorro mútuo infratora ficará sujeita às penalidades previstas na Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

ADI

A Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização – CNSEG propôs ADI em face dessa lei mineira.

A Autora defendeu que a norma é inconstitucional, porque, sem que o Estado tenha competência constitucional para a matéria, regulamentou atividade que a jurisprudência já reconheceu ser ilegal.

Também alegou inconstitucionalidade material por ofensa aos princípios da livre concorrência, da isonomia e da defesa do consumidor.

Além disso, a Confederação afirmou que a lei permite que “associações de socorro mútuo”, que sequer seriam associações, possam vender seguros de maneira irregular. Essa competência, no entanto, seria da União, a quem caberia legislar sobre seguros.

O STF concordou com o pedido formulado na ADI? A Lei é inconstitucional?

SIM.

Competência da União

A Constituição Federal impõe ao Poder Público o dever de regular e fiscalizar o mercado de seguros privados:

Art. 21. Compete à União:

(...)

VIII - administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada;

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;

(...)

XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular;

Desse modo, compete à União editar as leis que disciplinam os temas relacionados com os seguros e com o sistema de captação da poupança popular. Também é da União a competência para a fiscalização desses setores.

As leis estaduais acima mencionadas foram editadas com o pretexto de esclarecer as diferenças entre os institutos da associação civil e do seguro empresarial e com o objetivo de proteger os consumidores filiados às associações de socorro mútuo. Apesar disso, na prática, o que se observa é que essas leis estaduais regulamentaram e validaram a comercialização de seguros pelas associações de socorro mútuo. Ao fazerem isso, essas leis trataram as associações como se fossem seguradoras, sem submetê-las às regras do regime jurídico securitário, previstas em legislação federal, invadindo a competência privativa da União.

As atividades desenvolvidas por essas associações e cooperativas caracterizam-se como oferta irregular de seguro ao mercado e, embora presentes todos os elementos de um contrato de seguro — como o risco, a garantia, o interesse segurável, entre outros —, não observam as normas impostas ao setor (arts. 757 a 802, Código Civil; e Decreto-Lei nº 73/1966).

A competência para legislar sobre consumo e, portanto, sobre proteção do consumidor é concorrente entre a União, Estados e o DF (art. 24, V, CF/88). A despeito disso, não é possível que os entes regionais disciplinem relações contratuais securitárias porque aí estarão, na verdade, legislando sobre direito civil, matéria que é de competência privativa da União (art. 22, I, da CF/88).

Em suma:

É inconstitucional, por invadir a competência privativa da União para legislar sobre direito civil, política de seguros e sistemas de captação de poupança popular (art. 22, I, VII e XIX, CF/88), lei estadual que prevê normas de proteção aos consumidores filiados às associações de socorro mútuo.

STF. Plenário. ADI 7099/MG, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 15/8/2023 (Info 1103).

Existem outros precedentes do STF no mesmo sentido:

São inconstitucionais leis estaduais que dispõem sobre associações de socorro mútuo e associações e cooperativas de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais.

Essas normas violam a competência privativa da União para legislar sobre direito civil, seguros e sistema de captação da poupança popular (art. 22, I, VII e XIX, CF/88), bem como a sua competência exclusiva para fiscalizar o setor de seguros (art. 21, VIII, CF/88).

STF. Plenário. ADI 6753/GO e ADI 7151/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgados em 3/5/2023 (Info 1092).

Com base nesse entendimento, o Plenário, por unanimidade, julgou procedente o pedido formulado em ação direta para declarar a constitucionalidade da Lei nº 23.993/2021 do Estado de Minas Gerais.

TRIBUNAL DE CONTAS**É inconstitucional lei estadual que veda a participação concomitante de mais de um auditor substituto no pleno do Tribunal de Contas do Estado**

É inconstitucional norma estadual que veda a participação concomitante de mais de um auditor substituto no Órgão Pleno do Tribunal de Contas do Estado.

Esse dispositivo viola violar os arts. 73, § 4º e 75, caput, da CF/88.

Confira o dispositivo declarado inconstitucional (art. 76-A, § 3º, da LC 63/90-RJ):

§ 3º No órgão pleno do Tribunal, não poderá participar concomitantemente mais de um auditor substituto, exceto no caso do auditor substituto compor definitivamente o corpo deliberativo.

STF. Plenário. ADI 5698/RJ, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 15/8/2023 (Info 1103).

Categoria especial de Auditor do Tribunal de Contas

A Constituição Federal menciona, em dois dispositivos, a existência do cargo de auditor no âmbito do Tribunal de Contas da União:

Art. 73 (...)

§ 2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;
II - dois terços pelo Congresso Nacional.
(...)

§ 4º O auditor, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal.

Os auditores substituem os Ministros do TCU. Veja o que prevê o art. 63 da Lei nº 8.443/92:

Art. 63. Os ministros, em suas ausências e impedimentos por motivo de licença, férias ou outro afastamento legal, serão substituídos, mediante convocação do Presidente do Tribunal, pelos auditores, observada a ordem de antiguidade no cargo, ou a maior idade, no caso de idêntica antiguidade.

§ 1º Os auditores serão também convocados para substituir ministros, para efeito de quorum, sempre que os titulares comunicarem, ao Presidente do Tribunal ou da Câmara respectiva, a impossibilidade de comparecimento à sessão.

§ 2º Em caso de vacância de cargo de ministro, o Presidente do Tribunal convocará auditor para exercer as funções inerentes ao cargo vago, até novo provimento, observado o critério estabelecido no caput deste artigo.

Os arts. 77 a 79 da Lei nº 8.443/92 tratam sobre o cargo de auditor:

Art. 77. Os auditores, em número de três, serão nomeados pelo Presidente da República, dentre os cidadãos que satisfaçam os requisitos exigidos para o cargo de ministro do Tribunal de Contas da União, mediante concurso público de provas e títulos, observada a ordem de classificação. Parágrafo único. A comprovação do efetivo exercício por mais de dez anos de cargo da carreira de controle externo do quadro de pessoal da secretaria do Tribunal constitui título computável para efeito do concurso a que se refere o caput deste artigo.

Art. 78. (Vetado)

Parágrafo único. O auditor, quando não convocado para substituir ministro, presidirá à instrução dos processos que lhe forem distribuídos, relatando-os com proposta de decisão a ser votada pelos integrantes do Plenário ou da Câmara para a qual estiver designado.

Art. 79. O auditor, depois de empossado, só perderá o cargo por sentença judicial transitada em julgado.

Parágrafo único. Aplicam-se ao auditor as vedações e restrições previstas nos arts. 74 e 76 desta Lei.

No âmbito dos Tribunais de Contas dos Estados também existe essa figura do auditor como sendo um substituto dos Conselheiros?

SIM.

Os Tribunais de Contas dos Estados são organizados pelas Constituições Estaduais. Contudo, por força do princípio da simetria, as regras do TCU também são aplicadas, no que couber, aos TCE's, conforme determina o art. 75 da CF:

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

Desse modo, o mesmo regime jurídico dos auditores do TCU, previsto do art. 73, § 4º, da CF/88, aplica-se aos auditores do TCE.

Regime jurídico dos auditores substitutos do TCE

- suas regras são disciplinadas na lei orgânica estadual do TCE, devendo, contudo, respeitar o modelo previsto no art. 73, § 4º da CF/88;
- são três auditores por TCE;
- devem ser nomeados pelo Governador do Estado, após aprovação em concurso público.

Feita essa breve revisão, vejamos o caso concreto enfrentado pelo STF:

No Rio de Janeiro, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro é a Lei Complementar nº 63/90.

Em 2013, foi editada a Lei Complementar 156, que alterou diversos dispositivos da Lei Orgânica do TCE/RJ. Uma das mudanças foi a inserção do art. 76-A.

O § 3º do art. 76-A previu que, em regra, não seria possível a participação de mais de um auditor substituto no órgão pleno do TCE. Veja a redação do § 3º do art. 76-A:

Confira a redação do dispositivo:

Art. 76-A. Os Conselheiros, em suas ausências e impedimentos por motivo de licença, férias ou outro afastamento legal, serão substituídos, mediante convocação do Presidente do Tribunal,

pelos auditores, observada a ordem de antiguidade no cargo, ou a maior idade, no caso de idêntica antiguidade.

§ 1º Os auditores serão também convocados para substituir Conselheiros, para efeito de quórum, sempre que os titulares comunicarem ao Presidente do Tribunal ou da Câmara respectiva, a impossibilidade de comparecimento à sessão.

§ 2º Em caso de vacância de cargo de Conselheiro, o Presidente do Tribunal convocará auditor para exercer as funções inerentes ao cargo vago, até novo provimento, observado o critério estabelecido no caput deste artigo.

§ 3º No órgão pleno do Tribunal, não poderá participar concomitantemente mais de um auditor substituto, exceto no caso do auditor substituto compor definitivamente o corpo deliberativo.

ADI

Diante da restrição promovida pela Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, a Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas (AUDICON) e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) propuseram ADI em face dessa previsão.

Os Autores alegaram que o dispositivo limitou desarrazoadamente a prerrogativa de substituição dos auditores, os quais devem suceder, sempre que necessário, os membros dos Tribunais de Contas, conforme previsto na Constituição Federal, norma de reprodução obrigatória pelos Estados-membros.

O STF concordou com o pedido formulado na ADI? Essa previsão é constitucional?

SIM.

A norma estadual impugnada restringiu a autorização constitucional da substituição dos membros do Tribunal de Contas Estadual ao impor limitação quantitativa no tocante ao exercício simultâneo de auditores substitutos no Órgão Pleno.

A norma impugnada cerceou o direito constitucional dos auditores substitutos de atuarem como Conselheiros do Tribunal de Contas, a partir de uma imposição que sequer o próprio Constituinte originário chegou a prever no texto constitucional. Nesse contexto, a regular atuação do órgão fiscalizador é obstaculizada.

Apesar de não contrariar textualmente o § 4º do art. 73 da Constituição Federal, a norma estadual burla (*a contrario sensu*) o sentido do desígnio constitucional ao prever hipótese segundo a qual dois ou mais auditores deixaram de assumir, em casos de justificada ausência, o lugar dos conselheiros integrantes da corte de contas estadual.

Não é demais ressaltar a desproporcionalidade da norma, ante a natureza das atribuições delegadas aos auditores, os quais desempenham as mesmas funções judicantes dos conselheiros, com a única diferença de que não compõem o colegiado.

Em suma:

É constitucional — por violar os arts. 73, § 4º e 75, *caput*, da CF/88 — norma estadual que veda a participação concomitante de mais de um auditor substituto no Órgão Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

STF. Plenário. ADI 5698/RJ, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 15/8/2023 (Info 1103).

Com base nesse entendimento, o Plenário, por unanimidade, julgou procedente a ação direta para declarar a constitucionalidade do parágrafo 3º do art. 76-A da Lei Complementar nº 63/1990 do Estado do Rio de Janeiro.

DIREITO ADMINISTRATIVO

PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

É nulo ato que estabelece, genericamente e sem fundamentação adequada, que todos os processos do Sistema Eletrônico da Polícia Federal deverão ser cadastrados com acesso restrito

ODS 16

É nulo ato público que estabelece, genericamente e sem fundamentação válida e específica, que todos os processos do Sistema Eletrônico de Informações da Polícia Federal (SEI-PF) sejam cadastrados com nível de acesso restrito.

Há violação do princípio da publicidade e restrição ao direito à informação.

Tese fixada pelo STF: “O ato de qualquer dos poderes públicos restritivo de publicidade deve ser motivado objetiva, específica e formalmente, sendo nulos os atos públicos que imponham, genericamente e sem fundamentação válida e específica, impeditivo do direito fundamental à informação.”.

STF. Plenário. ADPF 872/DF, Rel. Min. Cármem Lúcia, julgado em 15/8/2023 (Info 1103).

SEI

Os órgãos e entidades da Administração Pública federal possuem um sistema de processo eletrônico que é chamado de SEI, sigla para Sistema Eletrônico de Informações.

É uma sistema disponível na internet, mediante senha, na qual tramitam todos os atos administrativos da Administração Pública federal, incluindo ofício, portarias, promoções, remoções, compras ou licitações.

O SEI é regulamentado pelo Decreto nº 8.539/2015, que dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

SEI-PF

Na Polícia Federal existe um sistema semelhante, que é chamado de SEI-PF, Sistema Eletrônico de Informações da Polícia Federal.

A PF utiliza o sistema SEI como a ferramenta de gestão de seus processos eletrônicos, tramitando processos administrativos de toda ordem (funcionais, contratos, licitações, por exemplo) e os relativos a investigações de infrações civis e penais, imigração, passaporte, adoção, armas e inúmeros outros.

No sistema há o acesso ao processo, o acompanhamento dele, o peticionamento, a assinatura de documentos, o protocolo e diversas outras atividades, tanto pelos servidores como pelo público externo. O ponto controverso foi o fato de o Presidente da Comissão Nacional do SEI-PF ter expedido ofício aos servidores da Polícia Federal definindo que todas as informações e documentos no sistema deveriam ser classificadas como restritas ou sigilosas, não havendo mais acesso público ao SEI-PF.

A justificativa do ato seria a compartimentação de informações sensíveis e a possibilidade de lançamentos equivocados por servidores.

ADPF

O Partido Socialismo e Liberdade – PSOL ingressou com arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) contra esse ato, apontando que a generalidade e inespecificidade da motivação indicam que o ato administrativo não preenche os requisitos de validade e desvia de sua finalidade.

O Partido alegou que é absolutamente desproporcional uma justificativa tão lacônica e genérica para uma restrição de direito fundamental tão abrangente e danosa ao processo perante o maior órgão investigativo do país.

Ponderou que todos os diplomas normativos que regulam o SEI dispõem que a regra é a transparência e o acesso, e a restrição e o sigilo são exceções que devem estar justificadas.

É cabível ADPF contra ofício?

O STF afirmou que, a despeito de ter sido adotada a forma de ofício, trata-se, na verdade, de um ato de caráter normativo.

No documento normativo adotado formalmente como Ofício n. 10/2021 CNS/CGAD/DLOG/PF, do Presidente da Comissão Nacional do Sistema Eletrônico de Informações da Polícia Federal – SEI-PF, ato confirmado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública em suas informações, tem-se o estabelecimento de regras de restrição ao acesso aos dados a serem incluídos no SEI-PF, sendo estas providências de efeitos externos, ou seja, incidindo as limitações estabelecidas sobre os direitos fundamentais de todos os cidadãos às informações relativas àquele órgão público, isto é, com efeitos para toda a sociedade.

Com isso, é cabível a ADPF para questionar esse ato de caráter normativo, buscando-se o resguardo da moralidade, da legalidade, da transparência, do direito de acesso às informações públicas, do controle social, da impensoalidade e da cidadania.

Indiscutível a relevância desses princípios constitucionais no sistema jurídico nacional e em qualquer outro que, ainda que não os tivesse expresso, pretenda assegurar a democracia. Existe, portanto, ofensa direta à Constituição Federal.

Subsidiariedade

Além disso, restou demonstrado o princípio da subsidiariedade. É inquestionável a necessidade de se garantir a eficácia do princípio da publicidade, do direito à informação, à moralidade e à transparência administrativa e a possibilidade de ser questionada a matéria em arguição de descumprimento de preceito fundamental é o meio idôneo para impedir ou desfazer ato do poder público ameaçador ou lesivo a preceito fundamental.

E quanto ao mérito, o STF concordou com os argumentos do autor?

SIM.

A Constituição Federal não se limitou a estabelecer a publicidade como princípio informador da Administração Pública, estendendo-o também a todas as funções e atividades estatais e veiculando previsões específicas visando à concretização desse preceito, entre as quais se destaca o direito fundamental à informação de interesse particular, coletivo ou geral, conforme previsto no inciso XXXIII do art. 5º da CF/88:

Art. 5º (...)

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Decorre do princípio da publicidade o dever de a Administração Pública manter a transparência em seus comportamentos.

O controle de legalidade e finalidade dos atos administrativos exige transparência na gestão pública e não se restringe ao ato perfeito e acabado, pois abrange o processo administrativo que o precede e os motivos determinantes para adoção de dada conduta pela Administração (art. 7º, Lei nº 12.527/2011):

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:
I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;

- II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;
- III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;
- IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;
- V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;
- VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e
- VII - informação relativa:
 - a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;
 - b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

Com efeito, o princípio a prevalecer no Estado Republicano é o da publicidade e do acesso aos documentos públicos de todos os poderes, sendo o segredo exceção somente legítima se devida e suficientemente justificada.

A norma da publicidade é ressalvada pela Constituição Federal em casos específicos, como aqueles nos quais se faz imprescindível para a segurança dos cidadãos, da sociedade e do Estado e seja necessário para resguardo da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas, nos termos do inciso X do art. 5º que se conjuga com o inciso II do § 3º do art. 37 da CF/88:

Art. 5º (...)

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

(...)

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

As informações referentes à Administração Pública, compreendida por ações institucionais e pela atuação dos agentes estatais, são sempre de interesse público, relacionando-se a “res publica” (coisa pública). O Estado põe-se a serviço dos cidadãos – e somente por isso se justifica –, e como tal deve satisfação de seus atos.

Nesse contexto, é inviável a averiguação da legitimidade dos atos da Administração Pública pelos cidadãos e pelo Poder Judiciário se não houver possibilidade de cotejamento da motivação apontada com os fatos e atos administrativos.

A publicidade do processo administrativo que precede o ato, portanto, é imprescindível para essa verificação.

Em suma:

É nulo ato público que estabelece, genericamente e sem fundamentação válida e específica, que todos os processos do Sistema Eletrônico de Informações da Polícia Federal (SEI-PF) sejam cadastrados com nível de acesso restrito.

STF. Plenário. ADPF 872/DF, Rel. Min. Cármem Lúcia, julgado em 15/8/2023 (Info 1103).

O STF fixou a seguinte tese:

O ato de qualquer dos poderes públicos restritivo de publicidade deve ser motivado objetiva, específica e formalmente, sendo nulos os atos públicos que imponham, genericamente e sem fundamentação válida e específica, impeditivo do direito fundamental à informação.

STF. Plenário. ADPF 872/DF, Rel. Min. Cármem Lúcia, julgado em 15/8/2023 (Info 1103).

Com base nesse entendimento, o Plenário do STF, por maioria, julgou procedente o pedido para reconhecer a nulidade do ato formalizado pelo Ofício 10/2021 CNS/CGAD/DLOG/PF, que estabeleceu que todos os processos do SEI-PF sejam cadastrados com nível de acesso restrito.

DIREITO PENAL

CRIMES CONTRA A ORDEM TRIBUTÁRIA

São constitucionais os arts. 67 e 69 da Lei 11.941/2009 e o art. 9º da Lei 10.684/2003

ODS 16

São constitucionais dispositivos de leis que estabelecem a suspensão da pretensão punitiva estatal, em consequência do parcelamento de débitos tributários, bem como a extinção da punibilidade do agente, se realizado o pagamento integral.

Não há violação aos arts. 3º, I a IV, e 5º, caput, da CF/88 nem ao princípio da proporcionalidade, sob a perspectiva da proibição da proteção deficiente.

STF. Plenário. ADI 4.273/DF, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 15/8/2023 (Info 1103).

Imagine a seguinte situação hipotética:

Após procedimento administrativo fiscal, ficou comprovado que João praticou apropriação indébita previdenciária (art. 168-A, § 1º, I do CP) e sonegação de contribuição previdenciária (art. 337-A, III do CP). Diante disso, o devedor, com medo do processo penal, decidiu aderir a um parcelamento do débito fiscal, ou seja, ele foi até a Receita Federal e pediu para pagar parceladamente a quantia devida.

Esse parcelamento terá influência na esfera penal?

SIM.

- Quando o agente ingressa no regime de parcelamento dos débitos tributários: fica suspensa a pretensão punitiva penal do Estado.
- Caso o agente pague integralmente os débitos: haverá extinção da punibilidade.

Isso está previsto no art. 9º da Lei nº 10.684/2003. Veja:

Lei nº 10.684/2003

Art. 9º É suspensa a pretensão punitiva do Estado, referente aos crimes previstos nos arts. 1º e 2º da Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, e nos arts. 168-A e 337-A do Decreto-Lei nº 2.848,

de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, durante o período em que a pessoa jurídica relacionada com o agente dos aludidos crimes estiver incluída no regime de parcelamento.

§ 1º A prescrição criminal não corre durante o período de suspensão da pretensão punitiva.

§ 2º Extingue-se a punibilidade dos crimes referidos neste artigo quando a pessoa jurídica relacionada com o agente efetuar o pagamento integral dos débitos oriundos de tributos e contribuições sociais, inclusive acessórios.

A Lei nº 11.941/2009 traz disposições semelhantes:

Lei nº 11.941/2009:

Art. 67. Na hipótese de parcelamento do crédito tributário antes do oferecimento da denúncia, essa somente poderá ser aceita na superveniência de inadimplemento da obrigação objeto da denúncia.

Art. 68. É suspensa a pretensão punitiva do Estado, referente aos crimes previstos nos arts. 1º e 2º da Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, e nos arts. 168-A e 337-A do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, limitada a suspensão aos débitos que tiverem sido objeto de concessão de parcelamento, enquanto não forem rescindidos os parcelamentos de que tratam os arts. 1º a 3º desta Lei, observado o disposto no art. 69 desta Lei.

Parágrafo único. A prescrição criminal não corre durante o período de suspensão da pretensão punitiva.

Art. 69. Extingue-se a punibilidade dos crimes referidos no art. 68 quando a pessoa jurídica relacionada com o agente efetuar o pagamento integral dos débitos oriundos de tributos e contribuições sociais, inclusive acessórios, que tiverem sido objeto de concessão de parcelamento.

Parágrafo único. Na hipótese de pagamento efetuado pela pessoa física prevista no § 15 do art. 1º desta Lei, a extinção da punibilidade ocorrerá com o pagamento integral dos valores correspondentes à ação penal.

ADI

A Procuradoria-Geral da República ajuizou ação buscando ver declarada a constitucionalidade dos dispositivos acima transcritos.

A PGR alegou ofensa ao princípio da proporcionalidade, sob a perspectiva da proibição da proteção deficiente.

Alegou que os dispositivos questionados atingem o caráter persuasivo e pedagógico da pena.

Os argumentos invocados pelo PGR foram acolhidos pelo STF?

NÃO.

Os dispositivos questionados versam sobre medidas despenalizadoras atinentes aos delitos previstos nos arts. 1º e 2º da Lei nº 8.137/90 e nos arts. 168-A e 337-A do Código Penal, consistentes na suspensão da pretensão punitiva estatal em consequência do parcelamento de débitos tributários, bem como na extinção da punibilidade do agente caso seja realizado o pagamento integral.

O bem jurídico protegido pelo legislador mediante a tipificação dos delitos contra a ordem tributária é o erário, compreendido não apenas em termos de patrimônio da Fazenda Pública, mas em perspectiva metaindividual.

A extinção da punibilidade como decorrência da reparação integral do dano causado ao erário pela prática de crime contra a ordem tributária constitui opção política que vem sendo há muito adotada no ordenamento jurídico brasileiro, o que demonstra a prevalência do interesse do Estado na arrecadação das receitas provenientes dos tributos, para a consecução dos fins a que se destinam, em detrimento da aplicação da sanção penal.

No caso, o legislador penal-tributário, atuando em espaço de conformação que lhe é próprio, conferiu prevalência à política de arrecadação dos tributos e de restabelecimento das atividades econômicas das

empresas, em detrimento da incidência – mas sem afastá-la – das sanções de natureza penal, entre as quais se encontra a pena privativa de liberdade.

Vale ressaltar que o instituto da suspensão da exigibilidade do crédito tributário por força do parcelamento, a resultar na suspensão da pretensão punitiva e do prazo prescricional nas esferas tributária e penal, encontra-se disciplinado no Código Tributário Nacional:

Art. 151. Suspendem a exigibilidade do crédito tributário:
(...)
VI – o parcelamento.

Art. 155-A. O parcelamento será concedido na forma e condições estabelecidas em lei específica.
(...)
§ 4º A inexistência da lei específica a que se refere o § 3º deste artigo importa na aplicação das leis gerais normais do parcelamento entre o ente da Federação ao devedor em recuperação judicial, não podendo, neste caso, ser o prazo de parcelamento inferior ao concedido pela lei federal específica. (Incluído pela LC n. 118, de 2005)

Já a extinção do crédito tributário pelo pagamento está prevista no art. 156:

Art. 156. Extinguem o crédito tributário:
I – o pagamento;

Nesse contexto, a adoção dessas medidas de despenalização (causas suspensiva e extintiva de punibilidade, decorrentes do parcelamento ou pagamento integral dos débitos tributários), além de resultar em incremento da arrecadação e estimular essencialmente a reparação do dano causado ao erário, contribui para a concretização dos objetivos fundamentais da República (art. 3º, CF/88):

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
II - garantir o desenvolvimento nacional;
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Também reforça a adequação dos dispositivos impugnados com a tutela do sistema penal-tributário, o fato de que a reparação do dano constitui, também, objetivo do direito penal, que reduz a extensão da pena no caso de recomposição do dano.

Ademais, ao deixar, como *ultima ratio*, as sanções penais pela prática dos delitos contra a ordem tributária, em conformidade com o postulado da proporcionalidade e da intervenção mínima do direito penal, o legislador prestigia a liberdade, a propriedade e a livre iniciativa.

Desse modo, a incidência da pena se justificará quando as normas tributárias que disciplinam a fiscalização e a arrecadação dos tributos – aí incluídas, por certo, as reguladoras do parcelamento conducente à extinção do crédito tributário – se mostrarem insuficientes para a proteção do bem jurídico tutelado pelas normas penais.

Portanto, os dispositivos impugnados não contrariam a Constituição Federal.

Em suma:

São constitucionais dispositivos de leis que estabelecem a suspensão da pretensão punitiva estatal, em consequência do parcelamento de débitos tributários, bem como a extinção da punibilidade do agente, se realizado o pagamento integral.

STF. Plenário. ADI 4273/DF, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 15/8/2023 (Info 1103).

Art. 68 da Lei nº 11.941/2009

A ADI foi julgada prejudicada quanto à arguição de constitucionalidade do art. 68 da Lei nº 11.941/2009. Isso porque a Lei nº 12.382/2011, em seu art. 6º, acrescentou os §§ 1º a 5º ao art. 83 da Lei nº 9.430/96 e limitou, de forma expressa, a extinção da punibilidade por parcelamento formalizado antes do recebimento da denúncia. Eis a redação do preceito após referidos acréscimos:

Lei nº 9.430/96

Art. 83. A representação fiscal para fins penais relativa aos crimes contra a ordem tributária previstos nos arts. 1º e 2º da Lei no 8.137, de 27 de dezembro de 1990, e aos crimes contra a Previdência Social, previstos nos arts. 168-A e 337-A do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), será encaminhada ao Ministério Público depois de proferida a decisão final, na esfera administrativa, sobre a exigência fiscal do crédito tributário correspondente.

§ 1º Na hipótese de concessão de parcelamento do crédito tributário, a representação fiscal para fins penais somente será encaminhada ao Ministério Público após a exclusão da pessoa física ou jurídica do parcelamento. (Incluído pela Lei nº 12.382, de 2011).

§ 2º É suspensa a pretensão punitiva do Estado referente aos crimes previstos no caput, durante o período em que a pessoa física ou a pessoa jurídica relacionada com o agente dos aludidos crimes estiver incluída no parcelamento, desde que o pedido de parcelamento tenha sido formalizado antes do recebimento da denúncia criminal. (Incluído pela Lei nº 12.382, de 2011).

§ 3º A prescrição criminal não corre durante o período de suspensão da pretensão punitiva. (Incluído pela Lei nº 12.382, de 2011).

§ 4º Extingue-se a punibilidade dos crimes referidos no caput quando a pessoa física ou a pessoa jurídica relacionada com o agente efetuar o pagamento integral dos débitos oriundos de tributos, inclusive acessórios, que tiverem sido objeto de concessão de parcelamento. (Incluído pela Lei nº 12.382, de 2011).

§ 5º O disposto nos §§ 1º a 4º não se aplica nas hipóteses de vedação legal de parcelamento. (Incluído pela Lei nº 12.382, de 2011)

§ 6º As disposições contidas no caput do art. 34 da Lei no 9.249, de 26 de dezembro de 1995, aplicam-se aos processos administrativos e aos inquéritos e processos em curso, desde que não recebida a denúncia pelo juiz.

Assim, a Lei nº 12.382/2011 passou a dispor de forma diferente do art. 68 da Lei nº 11.941/2009, de modo que se conclui que houve revogação desse dispositivo.

Com base nesse entendimento, o Plenário do STF, por unanimidade, julgou o pedido prejudicado, no tocante ao art. 68 da Lei nº 11.941/2009, e improcedente quanto aos demais dispositivos impugnados na inicial, declarando, por consequência, a constitucionalidade dos arts. 67 e 69 da Lei nº 11.941/2009 e do art. 9º, §§ 1º e 2º, da Lei nº 10.684/2003.

DIREITO FINANCEIRO

RECUPERAÇÃO FISCAL

É constitucional o Regime de Recuperação Fiscal dos estados e do Distrito Federal (LC 159/2017) bem como a norma inscrita na LRF (LC 101/2000), que prevê que as despesas com inativos e pensionistas integram o cômputo da despesa total com pessoal

ODS 16

São constitucionais dispositivos da Lei Complementar nº 159/2017 e do Decreto nº 10.681/2021, que estabelecem e regulamentam o Regime de Recuperação Fiscal dos estados e do Distrito Federal.

É também constitucional o art. 20, § 7º, da LC 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que prevê que as despesas com inativos e pensionistas integram o cômputo da despesa total com pessoal dos respectivos Poderes e órgãos.

STF. Plenário. ADI 6.892/RJ, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 15/8/2023 (Info 1103).

Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal

A maioria dos Estados-membros possuía (e ainda possui) elevadas dívidas com a União e estavam sem condições de arcar com o pagamento desses débitos.

Diante desse cenário, em 2017, foi editada a Lei Complementar federal nº 159, que trouxe a possibilidade de suspender o pagamento da dívida dos Estados com a União pelo prazo de até 36 meses, podendo ser prorrogado por igual período.

Vale ressaltar, contudo, que, para ter direito a esse benefício, o Estado-membro deveria aceitar cumprir uma série de medidas (plano de recuperação) e teria que obedecer a inúmeras vedações no período em que estivesse no regime.

Isso ficou conhecido como Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal.

ADI

A Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro ajuizou ADI contra:

- (i) o art. 3º, § 4º; e o art. 7º-B, *caput*, IV, todos da Lei Complementar nº 159/2017, com redação dada pela Lei Complementar nº 178/2021;
- (ii) o art. 20, § 7º, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), com redação dada pela Lei Complementar nº 178/2021; e
- (iii) o art. 7º, *caput*, III, e o art. 15, § 2º, do Decreto nº 10.681/2021;
- (iv) a expressão “atos normativos”, inscrita no art. 2º, *caput* e 4º-A, I, “b” e nos arts. 5º, VI; 7º, IV; e 10 § 2º, do Decreto nº 10.681/2021.

Transcrevo os dispositivos impugnados:

Lei Complementar nº 159/2017:

Art. 2º O Plano de Recuperação Fiscal será formado por leis ou atos normativos do Estado que desejar aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, por diagnóstico em que se reconhece a situação de desequilíbrio financeiro, por metas e compromissos e pelo detalhamento das medidas de ajuste, com os impactos esperados e os prazos para a sua adoção. (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

Art. 3º (...)

§ 4º O Estado que aderir ao Regime de Recuperação Fiscal deverá observar as normas de contabilidade editadas pelo órgão central de contabilidade da União. (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

Art. 4º-A. Deferido o pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal: (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

I - o Estado, conforme regulamento do Poder Executivo

Federal: (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021) (...)

b) apresentará as proposições encaminhadas à Assembleia Legislativa e os atos normativos para atendimento do disposto no art. 2º desta Lei Complementar; e (Incluída pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

Art. 7º-B. Configura inadimplência com as obrigações do Plano: (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021) (...)

IV - a não observância do art. 8º, inclusive a aprovação de leis locais em desacordo com o referido artigo. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:
(...)

§ 7º Os Poderes e órgãos referidos neste artigo deverão apurar, de forma segregada para aplicação dos limites de que trata este artigo, a integralidade das despesas com pessoal dos respectivos servidores inativos e pensionistas, mesmo que o custeio dessas despesas esteja a cargo de outro Poder ou órgão.

Decreto nº 10.681/2021:

Art. 5º O Plano de Recuperação Fiscal será composto das seguintes seções: (...)

VI - leis ou atos normativos dos quais decorram, nos termos do disposto neste Decreto, a implementação das medidas previstas no § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, ou demonstração da desnecessidade de edição de legislação adicional, conforme o disposto no § 8º do referido artigo.

Art. 7º Durante o período de elaboração do Plano de Recuperação Fiscal, o Estado deverá: (...)

III - adotar as providências necessárias para a adoção imediata das normas contábeis aplicáveis à Federação editadas pelo órgão central de contabilidade da União, observadas as regras de transição existentes, se houver;

IV - apresentar as proposições encaminhadas à Assembleia Legislativa e os atos normativos para atendimento do disposto no art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017;

Art. 10.

(...)

§ 2º A implementação das medidas que decorram das leis ou dos atos normativos de que tratam o § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, e este Decreto observará o disposto neste Decreto e no Plano de Recuperação Fiscal.

Art. 15.

(...)

§ 2º Consideram-se como despesas primárias, para fins de definição da base de cálculo e de avaliação quanto ao cumprimento da medida de limitação de despesas previstas no inciso V do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, os gastos necessários para prestação dos serviços públicos à sociedade, desconsiderados o pagamento dos passivos definidos em ato da Secretaria do Tesouro Nacional da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia.

A Autora sustentou que as normas federais impugnadas submetem os Estados-membros a regime jurídico unilateralmente imposto pelo ente central, em afronta à autonomia político-administrativa dos entes federados.

Alegou que a centralização instituída pela LC nº 178/2021 anularia a capacidade de autolegislação dos Estados e ofenderia o princípio federativo.

Argumentou que compete à União somente editar normas gerais de direito financeiro, e não submeter os Estados e Municípios às suas regras, indistintamente.

Esses argumentos foram acolhidos pelo STF?

NÃO.

Regime de Recuperação Fiscal

Os dispositivos questionados integram o regramento instituidor do Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal.

O contexto de endividamento dos entes subnacionais e as tentativas legislativas de auxílio financeiro aos Estados não são fenômenos novos na realidade brasileira.

As causas do desequilíbrio das contas públicas estaduais são muitas e de origem variada. Entre elas, tem-se a não superação, na atual partilha de competências político-administrativas, das crônicas indefinições e superposição de atribuições, inclusive em áreas como saúde e educação.

Nessa conjuntura, a Lei Complementar nº 159/2017 representou tentativa de correção dos desvios que afetaram o equilíbrio das contas públicas, por meio da implementação das medidas emergenciais e das reformas institucionais determinadas no Plano de Recuperação, elaborado previamente pelo ente federativo que desejar aderir a esse regime.

Da expressão “atos normativos”, inscrita na LC 159/2017 e no Decreto nº 10.681/2021

Na ADI, questionava-se o uso da expressão “atos normativos”, sob o fundamento de que as medidas listadas nos dispositivos impugnados, para adesão ao Plano de Recuperação Fiscal, só podem ser previstas em lei em sentido estrito.

Na espécie, a expressão “atos normativos”, contida em dispositivos da LC 159/2017 e do Decreto nº 10.681/2021, refere-se ao gênero, do qual a lei em sentido estrito é espécie. Assim, significa a possibilidade de que a normatização se dê por meio de edição de atos normativos ou de leis em sentido estrito, a depender da respectiva medida e da avaliação dos estados.

Com isso, as normas questionadas não determinam a observância de instrumento diverso da lei formal, mas, somente, preveem a alternatividade do instrumento normativo a ser utilizado, cabendo ao respectivo ente federativo adotar a espécie normativa que se mostre mais adequada à luz da Constituição, conforme a matéria a ser tratada.

Do art. 3º, § 4º; e o art. 7º-B, caput, IV, da Lei Complementar nº 159/2017

Além disso, também não se vislumbra vício de constitucionalidade nos arts. 3º, § 4º e 7º-B, *caput*, IV, da Lei Complementar Federal nº 159/2017, que transcrevo novamente:

Art. 3º. Considera-se habilitado para aderir ao Regime de Recuperação Fiscal o Estado que atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

§ 4º O Estado que aderir ao Regime de Recuperação Fiscal deverá observar as normas de contabilidade editadas pelo órgão central de contabilidade da União.

Art. 7º-B. Configura inadimplência com as obrigações do Plano: (...)

IV - a não observância do art. 8º, inclusive a aprovação de leis locais em desacordo com o referido artigo.

O art. 3º, § 4º, da Lei Complementar nº 159/2017 prevê que o Estado que aderir ao Regime de Recuperação Fiscal deverá observar as normas de contabilidade editadas pelo órgão central de contabilidade da União.

Evidentemente, para a aplicação de regra financeira no Regime de Recuperação Fiscal, necessário que os critérios contábeis sejam unificados, a fim de garantir o tratamento isonômico dos entes participantes do regime de recuperação fiscal.

Ademais, em se tratando de matéria essencialmente técnica, não pode estar submetida integralmente à reserva de lei em sentido formal. A velocidade das transformações da sociedade atual e da economia impõem uma atuação mais ágil do Estado e dos seus órgãos técnicos.

Quanto ao art. 7º-B, *caput*, IV, da Lei Complementar nº 159/2021, igualmente não se observa incompatibilidade do dispositivo com o texto constitucional.

O dispositivo apenas dispõe que a não observância do art. 8º da LC nº 159/2017 configura inadimplência com as obrigações do Plano de Recuperação Fiscal. O art. 8º traz vedações aos Estados durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal.

Portanto, trata-se tão somente de previsão normativa no sentido de que a eventual elaboração de lei que autorize condutas vedadas ao Estado importará inadimplência com o Plano de Recuperação Fiscal.

Do art. 20, § 7º, da Lei Complementar nº 101/2000

Por sua vez, o art. 20, § 7º, da Lei Complementar nº 101/2000 traz previsão no sentido de que as despesas com inativos e pensionistas integram o cômputo da despesa total com pessoal dos respectivos Poderes e órgãos.

Na realidade, o dispositivo impugnado direciona-se ao controle e equilíbrio das contas públicas com vistas ao incremento da responsabilidade na gestão fiscal, pretendendo evitar que essas despesas fiquem à margem do limite de gastos com pessoal, mascarando o real comprometimento dos orçamentos públicos. Assim, o art. 20, § 7º, da LC 101/2000 apenas consagrou entendimento já defendido pela Secretaria do Tesouro Nacional há tempos, no sentido de que o ônus contábil deve recair sobre o órgão que foi beneficiado pelos serviços prestados, enquanto o servidor estava em exercício.

Não faria sentido que as despesas com servidores inativos e pensionistas dos Poderes Legislativo e Judiciário, além dos órgãos autônomos, recaíssem sobre o teto de gastos do Poder Executivo, que nunca teve qualquer vínculo com tais servidores.

Nesse sentido, a inserção dessas despesas no teto de gastos é adequada, por ser um importante instrumento de equilíbrio das contas públicas, em momento de grande expansão dos gastos com servidores inativos e pensionistas.

Além disso, se mostra necessária, por não haver meio menos gravoso para atingir o mesmo resultado, consistente na adoção de limite de gastos com pessoal que incorpore os custos com inativos e pensionistas.

A medida também se mostra proporcional em sentido estrito, uma vez que os benefícios advindos do incremento do controle de gastos do Poder Público com servidores ativos e inativos superam os custos oriundos da contabilização de tais despesas no teto particularizado de cada Poder ou órgão autônomo.

Direciona-se, portanto, ao controle e equilíbrio das contas públicas, com vistas ao incremento da responsabilidade na gestão fiscal, razão pela qual não ofende a independência entre os Poderes.

Do art. 15, § 2º, todos do Decreto nº 10.681/2021

Por fim, tem-se que o art. 15 do Decreto nº 10.681/2021 regulamentou o art. 2º, § 1º, V, da Lei Complementar nº 159/2017, que prevê medidas a serem implementadas pelos entes subnacionais no âmbito do Plano de Recuperação Fiscal, observados os termos do regulamento, como a instituição de regras e mecanismos para limitar o crescimento anual das despesas primárias à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Por certo, a limitação de crescimento anual das despesas primárias à variação do IPCA, bem como sua definição e especificação efetivadas no Decreto nº 10.681/2021, constitui relevante instrumento de ajuste fiscal, inexistindo violação à Constituição Federal.

É constitucional que os dispositivos impugnados exijam dos entes federados, em contrapartida à redução extraordinária das prestações de dívidas e a outras benesses, a apresentação de Plano de Recuperação Fiscal com medidas para promoção de seu reequilíbrio fiscal.

Vale dizer, a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal é decisão política discricionária, a qual deve ser tomada no âmbito da autonomia de cada unidade federada.

Em suma:

São constitucionais — à luz do pacto federativo e da autonomia financeira, legislativa e político-administrativa dos entes federados — dispositivos da Lei Complementar nº 159/2017 e do Decreto nº 10.681/2021, que estabelecem e regulamentam o Regime de Recuperação Fiscal dos estados e do Distrito Federal; bem como norma inscrita na LC 101/2000, que traz previsão de que as despesas com inativos e pensionistas integram o cômputo da despesa total com pessoal dos respectivos Poderes e órgãos.

STF. Plenário. ADI 6892/RJ, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 15/8/2023 (Info 1103).

Com base nesse entendimento, o STF, por unanimidade, julgou improcedentes os pedidos formulados.

EXERCÍCIOS

Julgue os itens a seguir:

- 1) É constitucional lei estadual que prevê normas de proteção aos consumidores filiados às associações de socorro mútuo. ()
- 2) É inconstitucional — por violar os arts. 73, § 4º e 75, caput, da CF/88 — norma estadual que veda a participação concomitante de mais de um auditor substituto no Órgão Pleno do Tribunal de Contas do Estado. ()
- 3) O ato de qualquer dos poderes públicos restritivo de publicidade deve ser motivado objetiva, específica e formalmente, sendo nulos os atos públicos que imponham, genericamente e sem fundamentação válida e específica, impeditivo do direito fundamental à informação. ()
- 4) São constitucionais dispositivos de leis que estabelecem a suspensão da pretensão punitiva estatal, em consequência do parcelamento de débitos tributários, bem como a extinção da punibilidade do agente, se realizado o pagamento integral. ()
- 5) São inconstitucionais — à luz do pacto federativo e da autonomia financeira, legislativa e político-administrativa dos entes federados — dispositivos da Lei Complementar nº 159/2017 e do Decreto nº 10.681/2021, que estabelecem e regulamentam o Regime de Recuperação Fiscal dos estados e do Distrito Federal; bem como norma inscrita na LC 101/2000, que traz previsão de que as despesas com inativos e pensionistas integram o cômputo da despesa total com pessoal dos respectivos Poderes e órgãos. ()

Gabarito

- | | | | | |
|------|------|------|------|------|
| 1. E | 2. C | 3. C | 4. C | 5. E |
|------|------|------|------|------|

Citação da fonte:

O Informativo original do STF é uma publicação elaborada Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação da Corte na qual são divulgados resumos das teses e conclusões dos principais julgamentos realizados pelo STF.

O Informativo comentado do Dizer o Direito tem por objetivo apenas explicar e sistematizar esses julgados. Vale ressaltar que os argumentos expostos foram construídos nos votos e debates decorrentes dos julgados. Portanto, a autoria das teses e das razões de convencimento são dos Ministros do STJ e do STF, bem como de sua competente equipe de assessores.

INFORMATIVO STF. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=informativoSTF>.