

Informativo comentado: Informativo 1127-STF

Márcio André Lopes Cavalcante

ÍNDICE

DIREITO CONSTITUCIONAL

DIREITO À SAÚDE

- *Municípios devem exigir que os pais ou responsáveis comprovem que as crianças receberam vacina contra a Covid-19 para que possam se matricular na rede pública de ensino.*

ADVOCACIA PÚBLICA

- *É constitucional e não ofende o art. 132 da CF/88 a instituição de procuradorias em universidades estaduais.*

DIREITO ADMINISTRATIVO

SERVIÇOS PÚBLICOS

- *É constitucional a autorização ao Poder Executivo, por lei federal, para instituir produtos lotéricos cujo percentual da arrecadação será destinado ao Fundo Nacional de Saúde (FNS) e à Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur).*

SERVIDOR PÚBLICO

- *É incompatível com a Constituição Federal de 1988 a concessão de reajuste remuneratório a servidores do Poder Legislativo — e sua consequente extensão a servidores dos Tribunais de Contas — com base em ato exclusivo exarado pela presidência do órgão.*

DIREITO TRIBUTÁRIO

FPM

- *É inconstitucional decisão normativa do TCU que altera os coeficientes usados no cálculo das cotas do FPM em desacordo com a LC 165/2019.*

ZONA FRANCA DE MANAUS

- *É constitucional lei que excluiu da isenção do II e do IPI nas operações com petróleo e derivados por empresas da Zona Franca de Manaus.*

DIREITO CONSTITUCIONAL

DIREITO À SAÚDE

Municípios devem exigir que os pais ou responsáveis comprovem que as crianças receberam vacina contra a Covid-19 para que possam se matricular na rede pública de ensino

ODS 3

O Ministério da Saúde, no final de dezembro de 2023, inseriu a vacina pediátrica contra Covid-19 no Calendário Nacional de Vacinação. Isso significa, na prática, que a vacina contra a Covid-19 se tornou obrigatória para as crianças.

Diversos Municípios de Santa Catarina se posicionaram contra a obrigatoriedade e editaram decretos dizendo que não seria necessário que os pais apresentassem comprovante de vacinação para que as crianças se matriculassem nas escolas da rede municipal de ensino.

O STF, em ADPF ajuizada por um partido político, concedeu medida cautelar para suspender os efeitos desses decretos.

A decisão de vacinar, ou não, as crianças, não é individual ou de cada unidade familiar. Essa é uma obrigatoriedade que está relacionada ao dever geral de proteção que cabe a todos, especialmente ao Estado.

O direito assegurado a todos os brasileiros de conviver em um ambiente sanitariamente seguro sobrepõe-se a eventuais pretensões individuais de não se vacinar.

Quando se trata de criança e adolescente, o art. 14, § 1º, do ECA reforça a necessidade de proteção sanitária.

A vacinação obrigatória de crianças já foi decidida pelo STF, quando do julgamento do Tema 1.103 da repercussão geral (Info 1003).

STF. Plenário. ADPF 1.123 MC-Ref/SC, Rel. Min. Cristiano Zanin, julgado em 11/03/2024 (Info 1127).

O caso concreto foi o seguinte

Por meio da Nota Técnica nº 118/2023, o Ministério da Saúde, no final de dezembro de 2023, inseriu a vacina pediátrica contra Covid-19 no Calendário Nacional de Vacinação (parte do Programa Nacional de Imunizações – PNI), com validade a partir de 01/01/2024. Isso significa, na prática, que a vacina contra a Covid-19 se tornou obrigatória para as crianças.

Diversos Municípios de Santa Catarina se posicionaram contra a obrigatoriedade da vacina pediátrica da Covid-19 e editaram decretos dizendo que não seria necessário que os pais apresentassem comprovante de vacinação para que as crianças se matriculassem nas escolas da rede municipal de ensino.

ADPF

O Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) ajuizou ADPF contra os decretos municipais que afastaram a obrigatoriedade de apresentação do comprovante de vacina no ato das matrículas na rede ensino municipal.

O PSOL afirmou que a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) já atestou a segurança da vacina pediátrica da Covid-19 e que o Ministério da Saúde a incluiu no Calendário Nacional de Vacinação. Assim, o imunizante passou a ser obrigatório nos termos do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei nº 8.069/90).

O autor mencionou a existência da Lei Estadual nº 14.949/2009, do Estado de Santa Catarina, que tornou obrigatória a apresentação da caderneta de vacinação no ato da matrícula escolar.

Alegou que os decretos municipais violam preceitos fundamentais previstos no art. 5º, *caput*, art. 6º, *caput*, art. 196 e art. 227, *caput*, da CF/88, inserindo o Estado de Santa Catarina num estado de coisas inconstitucional.

Vejam os dispositivos constitucionais mencionados como paradigmas:

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:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição

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. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.
(...)

O PSOL requereu, portanto, medida cautelar para:

- a) suspender a eficácia dos decretos municipais, com efeitos *ex tunc* e com a ordem de exigência de comprovação das vacinas do Plano Nacional de Vacinação;
- b) determinar aos Prefeitos e ao Governador do Estado de Santa Catarina que se abstenham de praticar qualquer ato que pudesse dificultar a execução do PNI, em especial a vacinação infantil contra a Covid-19;
- c) reconhecer o estado de coisa inconstitucional; e
- d) determinar aos Prefeitos e ao Governador que implementem políticas públicas para estimular pais e responsáveis cumprir o dever de vacinação dos seus filhos.

Decisão monocrática concedendo a cautelar

No dia 15/03/2024, o Min. Cristiano Zanin, monocraticamente, concedeu liminar para suspender os decretos que dispensavam a exigência de vacina contra a Covid-19 para matrícula e rematricula na rede pública de ensino.

Para o Ministro, a necessidade de imunização se sobrepõe a eventuais pretensões individuais de não se vacinar e, no caso, é também assegurada no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90), com base em previsão constitucional.

O relator lembrou que o STF já decidiu sobre o tema ao analisar processo com repercussão geral (ARE 1267879), no qual considerou que, embora a Constituição Federal proteja o direito de cada cidadão de manter suas convicções filosóficas, religiosas, morais e existenciais, os direitos da sociedade devem prevalecer sobre os direitos individuais.

Decisão do Plenário do STF referendando a liminar

No dia 11/03/2024, o Plenário do STF referendou a liminar que suspendeu a validade de decretos de municípios de Santa Catarina que dispensavam a exigência de vacina contra a Covid-19 para matrícula e rematricula na rede pública de ensino.

O início do ano letivo em fevereiro já caracteriza a lesão a direito fundamental de crianças e adolescentes, caso expostas a ambiente de insegurança sanitária. Além disso, o art. 227, caput da CF/88 estabelece que

temáticas relacionadas à proteção de crianças e adolescentes devem ser tratadas com prioridade. Vejamos a redação do dispositivo:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

A decisão de vacinar, ou não, as crianças, não é individual ou de cada unidade familiar. Essa é uma obrigatoriedade que está relacionada ao dever geral de proteção que cabe a todos, especialmente ao Estado. O direito assegurado a todos os brasileiros de conviver em um ambiente sanitariamente seguro “sobrepõe-se a eventuais pretensões individuais de não se vacinar”.

Quando se trata de criança e adolescente, a Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e Adolescente) reforça a necessidade de proteção sanitária:

Art. 14. O Sistema Único de Saúde promoverá programas de assistência médica e odontológica para a prevenção das enfermidades que ordinariamente afetam a população infantil, e campanhas de educação sanitária para pais, educadores e alunos.
§ 1º É obrigatória a vacinação das crianças nos casos recomendados pelas autoridades sanitárias.
(...)

A vacinação contra a Covid-19 foi incluída no Plano Nacional de Imunização (PNI) e, por isso, os municípios não podem desobrigá-la, sob pena de desrespeito à distribuição de competências legislativas.

A Constituição Federal estabeleceu a atuação colaborativa entre os entes federados, o que impede os municípios de legislar de forma contrária às normas da União.

O STF reforçou que a vacina obrigatória de crianças já foi deliberada pela Corte Constitucional, quando do julgamento do Tema 1.103 da repercussão geral, cuja tese fixada foi a seguinte:

É constitucional a obrigatoriedade de imunização por meio de vacina que, registrada em órgão de vigilância sanitária, (i) tenha sido incluída no Programa Nacional de Imunizações ou (ii) tenha sua aplicação obrigatória determinada em lei ou (iii) seja objeto de determinação da União, estado, Distrito Federal ou município, com base em consenso médico-científico.

Em tais casos, não se caracteriza violação à liberdade de consciência e de convicção filosófica dos pais ou responsáveis, nem tampouco ao poder familiar.

STF. Plenário. ARE 1267879/SP, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 16 e 17/12/2020 (Repercussão Geral – Tema 1103) (Info 1003).

Nesse contexto, a Corte entendeu que diante da inclusão da vacinação contra a Covid-19 no “Plano Nacional de Imunização”, o poder público municipal não pode normatizar no sentido de sua não obrigatoriedade, sob pena de desrespeito à distribuição de competências legislativas. Isso porque o modelo federativo previsto na CF/88 prevê a atuação colaborativa entre os entes, não admitindo que o exercício de uma competência legislativa torne sem efeito ato legislativo da União.

Além disso, os decretos municipais impugnados vão de encontro ao entendimento proferido pelo STF em julgamento com repercussão geral (Tema 1.103 RG).

A conclusão da Corte foi a seguinte:

Encontram-se presentes os requisitos para a concessão da medida cautelar, pois:

(i) há plausibilidade jurídica no que se refere à alegação do inequívoco descumprimento do preceito fundamental de assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem o direito à saúde e à educação (CF/1988, art. 227); e

(ii) há perigo da demora na prestação jurisdicional, consubstanciado no início do ano letivo no mês de fevereiro, momento em que já é possível a exposição de crianças e adolescentes a ambiente de insegurança sanitária.

STF. Plenário. ADPF 1.123 MC-Ref/SC, Rel. Min. Cristiano Zanin, julgado em 11/03/2024 (Info 1127).

Com base nesse entendimento, o Plenário, por maioria, referendou a medida cautelar deferida em parte para suspender os efeitos dos seguintes decretos municipais que dispensaram a exigência de vacina contra a Covid-19 para matrícula e rematrícula na rede pública de ensino: nº 58.402/2024 de Joinville/SC, nº 11.568/2024 de Balneário Camboriú/SC, nº 30/2024 de Içara/SC, nº 47/2024 de Modelo/SC, nº 31/2024 de Presidente Getúlio/SC, nº 3.093/2024 de Rancho Queimado/SC, nº 12.677/2024 de Rio do Sul/SC, nº 8.590/2024 de Santo Amaro da Imperatriz/SC, nº 8/2024 de Saudades/SC, nº 7/2024 de Jaguaruna/SC, nº 8.580/2024 de Taió/SC, nº 6.203/2024 de Formosa do Sul/SC, nº 262/2024 de Criciúma/SC, nº 9.735/2024 de Brusque/SC, nº 15.090/2024 de Blumenau/SC, nº 11/2024 de Ituporanga/SC, nº 17/2024 de Sombrio/SC, nº 25/2024 de Santa Terezinha do Progresso/SC e nº 34/2024 de São Pedro de Alcântara/SC.

ADVOCACIA PÚBLICA

**É constitucional e não ofende o art. 132 da CF/88 a
instituição de procuradorias em universidades estaduais**

Importante!!!

Atualize o Info 1018-STF

São inconstitucionais — por ofensa ao princípio da unicidade orgânica da advocacia pública estadual (art. 132, *caput*, CF/88) — normas locais que preveem cargos e carreiras de advogado ou de procurador para viabilizar a criação ou a manutenção de órgãos de assessoramento jurídico no âmbito de autarquias e fundações estaduais.

Esse entendimento não se aplica, dentre outros casos, na hipótese de instituição de procuradorias em universidades estaduais e de manutenção dos órgãos de consultoria jurídica já existentes na data da promulgação da Constituição Federal de 1988 (art. 69 do ADCT).

STF. Plenário. ADI 7.218/PB, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 11/03/2024 (Info 1127).

Advocacia Pública

“A Constituição Federal de 1988 representa um marco na consolidação da democracia brasileira, não apenas por contemplar uma série de direitos e garantias fundamentais, mas também, especialmente, por prever instituições essenciais ao estado democrático de direito, nas quais se inclui a Advocacia Pública, essencial à Justiça.” (Min. Dias Toffoli)

À Advocacia-Geral da União, prevista no art. 131 da Constituição Federal, conferiu-se a representação judicial e extrajudicial da União, diretamente ou por meio de órgão vinculado, cabendo a ela, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

Diversamente, o art. 132 da Constituição Federal estabeleceu um modelo de exercício exclusivo pelos procuradores do estado e do Distrito Federal de toda a atividade jurídica das unidades federadas estaduais e distrital — o que inclui as autarquias e as fundações —, seja ela consultiva ou contenciosa. Veja:

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos

Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

Essa previsão constitucional, também conhecida como princípio da unicidade da representação judicial e da consultoria jurídica dos estados e do Distrito Federal, estabelece competência funcional exclusiva da procuradoria-geral do estado.

Princípio da unicidade da representação judicial dos Estados e do Distrito Federal

Segundo este “princípio” (*rectius*: regra), os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal serão os únicos responsáveis pela representação judicial e pela consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. Em outras palavras, só um órgão pode desempenhar as funções de representação judicial e de consultoria jurídica nos Estados e DF e este órgão é a Procuradoria-Geral do Estado (ou PGDF).

Note-se que, distintamente da Advocacia-Geral da União, o assessoramento jurídico prestado pelas procuradorias dos estados e do Distrito Federal, por força do que determina expressamente o art. 132 da Carta Magna, não se restringe ao Poder Executivo, englobando tanto a representação judicial quanto a consultoria jurídica de todo o ente federativo. Verifica-se, nesse caso, uma prerrogativa institucional de ordem pública dos procuradores dos estados e do Distrito Federal que encontra assento na própria Constituição Federal e que não pode, por isso mesmo, comportar exceções nem sofrer derrogações que o próprio texto constitucional não tenha autorizado ou previsto.

O art. 132 da CF/88 abrange quais órgãos e entidades da Administração Pública?

Administração direta, autárquica e fundacional.

Assim, a PGE (PGDF) é responsável pela representação judicial e pela consultoria jurídica da (s):

- administração direta (órgãos);
- autarquias; e
- fundações.

Nesse sentido:

A Constituição Federal estabeleceu um modelo de exercício exclusivo, pelos procuradores do estado e do Distrito Federal de toda a atividade jurídica das unidades federadas estaduais e distrital – o que inclui as autarquias e as fundações -, seja ela consultiva ou contenciosa.

STF. Plenário. ADI 145, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 20/06/2018.

E as empresas públicas e sociedades de economia mista? A PGE é também responsável pelos serviços jurídicos das empresas públicas e sociedades de economia mista?

NÃO.

O art. 132 da CF/88 confere às Procuradorias dos Estados/DF atribuição para as atividades de consultoria jurídica e de representação judicial apenas no que se refere à administração pública direta, autárquica e fundacional.

STF. Plenário. ADI 3536/SC, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 2/10/2019 (Info 954).

Assim, não compete à PGE a consultoria jurídica e a representação judicial das empresas públicas e sociedades de economia mista.

Podemos mencionar a existência de três exceções:

- Exceção 1: art. 69 do ADCT.

ADCT/Art. 69. Será permitido aos Estados manter consultorias jurídicas separadas de suas Procuradorias-Gerais ou Advocacias-Gerais, desde que, na data da promulgação da Constituição, tenham órgãos distintos para as respectivas funções.

O art. 69 do ADCT foi uma exceção transitória ao princípio da unicidade orgânica da Procuradoria estadual. Esta exceção foi prevista com o objetivo de garantir a continuidade dos serviços de representação e consultoria jurídicas que existiam na Administração Pública no período logo em seguida à promulgação da CF/88, quando algumas Procuradorias estaduais ainda não estavam totalmente estruturadas. Em outras palavras, foi pensada como uma forma de evitar lacunas e uma desorganização da Administração Pública. Vale ressaltar que só foram mantidas as consultorias jurídicas que já existiam antes da CF/88.

- **Exceção 2:** Poder Legislativo e Tribunal de Contas.

É possível a criação de procuradorias vinculadas ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas, para a defesa de sua autonomia e independência perante os demais Poderes, hipótese em que se admite a consultoria e assessoramento jurídico dos órgãos por parte de seus próprios procuradores. Nesse sentido: é constitucional a criação de órgãos jurídicos na estrutura de Tribunais de Contas estaduais, vedada a atribuição de cobrança judicial de multas aplicadas pelo próprio tribunal (STF. Plenário. ADI 4070/RO, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 19/12/2016).

- **Exceção 3:** Poder Judiciário.

É possível a existência de cargos efetivos de advogados no quadro administrativo do Poder Judiciário com finalidade de assessoramento jurídico e também postulatória, quando o objetivo for zelar pela independência funcional e as prerrogativas inerentes ao Poder (STF. Plenário ADI 5024, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 20/09/2018).

- **Exceção 4:** contratação de um advogado para uma causa especial.

Concessão de mandato *ad judicium* a advogados para causas especiais (STF. Plenário. Pet nº 409-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, red. do ac. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgada em 18/4/1990).

- **Exceção 5:** universidades estaduais.

O Min. Luis Roberto Barroso há muito tempo defende a existência de uma quarta exceção.

Para ele, as universidades estaduais também podem criar e organizar procuradorias jurídicas, em razão de sua autonomia didático-científica, administrativa, financeira e patrimonial (art. 207, caput, CF/88). Tais órgãos jurídicos exercem um papel fundamental na defesa dos interesses das universidades, inclusive em face dos próprios Estados-membros que as constituíram. Portanto, em razão da autonomia universitária e seguindo a lógica da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal na matéria, a existência dessas procuradorias não viola o art. 132 da Constituição (STF. Plenário. ADI 5215, Rel. Roberto Barroso, julgado em 28/03/2019).

Feita essa breve revisão, vejamos o caso concreto enfrentado pelo STF (com adaptações e simplificações):

A Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (ANAPE) iniciou um trabalho de levantamento das leis e outros atos normativos existentes nos Estados e Distrito Federal que eventualmente violariam o princípio da unicidade da representação judicial. O objetivo era o de impugnar a constitucionalidade dessas normas por ofensa ao art. 132 da Constituição.

No Estado da Paraíba, foram identificadas sete leis que preveem que advogados ou outros procuradores não integrantes da PGE atuando na defesa dos interesses de autarquias e fundações estaduais. Veja a relação dessas leis abaixo:

Lei nº 5.265/1990 – Superintendência de Obras do Plano de Desenvolvimento do Estado (SUPLAN)
Quadro Permanente Estatuário
Anexo II Advogado – 06
(...)
Anexo V
Procurador – 10

Lei nº 5.306/1990 – Superintendência de Administração do Meio Ambiente (SUDEMA)
Anexo único
Grupo Ocupacional: Atividades Técnicas de Nível Superior (...)
ATNS – 1801 – Advogado (...)

Lei nº 8.437/2007 – Instituto de Meteorologia e Qualidade Industrial da Paraíba (IMEQ/PB)
Art. 4º Os cargos de provimento efetivo que compõem o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração - PCCR, instituído por esta Lei, correspondem às seguintes carreiras: (...)
II- Grupo de Gestão Administrativa Superior- GAS- (...)
b) Advogado- GAS-202;
(...)

Lei nº 8.660/2008 – Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN-PB)
Art. 39 Ao cargo de Advogado, SJT500, compete especificamente:
I - peticionar em favor do DETRAN/PB, mediante instrumento de procuração expedido pela autoridade máxima do órgão para tal fim, em qualquer instância, tribunal ou jurisdição;
II - requerer e requisitar diligências, documentos perícias, vistorias, participar de audiências em todas as fases do processo e tudo o que for necessário para o exercício jurisdicional em que o DETRAN/PB, for autor ou réu;
III - requerer e representar o DETRAN/PB, nas ações judiciais e/ou administrativas adotando as medidas cabíveis sempre de acordo com parecer da Equipe Técnico-Jurídica;
IV - reunir-se com setores do órgão, ou responsáveis, prestando-lhes as informações referentes à sua situação processual;
V - patrocinar administrativamente e em juízo, no âmbito de qualquer jurisdição, os interesses da Autarquia;
VI - impetrar todos os recursos cabíveis e admitidos em direito;
VII - comparecer às audiências, assegurando a plenitude de defesa;
VIII - executar outras atividades correlatas.
Parágrafo único. Além das atribuições previstas nos incisos anteriores, obedecerá aos dispositivos estabelecidos na Lei Complementar nº 42/1986, de 12 de dezembro de 1986.

Lei nº 8.642/2008 – Junta Comercial do Estado da Paraíba (JUCEP)
Art. 4º Os cargos de provimento efetivo que compõem o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração, instituído por esta Lei, correspondem aos seguintes Grupos Ocupacionais:
I - Grupo de Atividade de Nível Superior - GANS- JUCEP- 100, agrupando os seguintes cargos:
a) Advogado - GANS-JUCEP-101;
(...)

Lei nº 8.699/2008 – Fundação Centro Integrado de Apoio ao Portador de Deficiência (FUNAD)
Art. 4º O Plano de Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Servidores da FUNAD, instituído por esta Lei, é integrado pelos cargos a seguir, organizados nos seguintes Grupos Ocupacionais:
I - Grupo de Atividades Técnica Administrativa - ATA- 100:
(...)
b) Advogado - ATA- 102;

Lei nº 8.442/2007 – Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Art. 6º A Classe C compreende o Nível Único, tendo como requisitos, para a investidura e exercício nas funções, a escolaridade mínima de Ensino Superior completo e as exigências definidas na descrição e análise de cada função correspondente.

Parágrafo único. As funções compreendidas na Classe C são as seguintes:

(...)

II - Advogado - CBO: 2410-05

ADI

Em seguida, a ANAPE ajuizou ADI contra os dispositivos e anexos acima mencionados ao fundamento de violação do art. 132 da Constituição Federal.

Argumentou que os integrantes das assessorias jurídicas na administração indireta são servidores comissionados ou aprovados em concurso público específico, o que ofende o princípio da unicidade da consultoria e da representação judicial dos Estados e Distrito Federal, pois tal princípio é o que garante a autonomia dos procuradores estaduais e do Distrito Federal para atuar sem a interferência dos interesses políticos dos titulares do poder.

Desse modo, requereu a inconstitucionalidade dos dispositivos acima listados.

O STF concordou com os pedidos formulados na ADI? Os dispositivos acima listados são inconstitucionais?

SIM, com exceção do art. 6º, parágrafo único, II, da Lei estadual nº 8.442/2007, ou seja, da previsão de “advogado” da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB).

STF declarou inconstitucionais os dispositivos aplicando a regra geral

O STF reiterou o entendimento de que, em regra, o exercício das atividades de representação judicial e de consultoria jurídica no âmbito dos estados e do Distrito Federal é de competência exclusiva dos Procuradores do Estado. Isso porque o art. 132 da CF/88 estabeleceu modelo de exercício exclusivo pelos procuradores do estado e do Distrito Federal de toda a atividade jurídica das unidades federadas estaduais e distrital, incluindo as autarquias e fundações, seja na seara consultiva ou contenciosa.

Nesse sentido:

É inconstitucional dispositivo de Constituição Estadual que cria o cargo de procurador autárquico em estrutura paralela à Procuradoria do Estado.

Também é inconstitucional dispositivo de constituição Estadual que transforma os cargos de gestores jurídicos, advogados e procuradores jurídicos em cargos de procuradores autárquicos.

STF. Plenário. ADI 5215/GO, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 27 e 28/3/2019 (Info 935).

STF, contudo, reconheceu expressamente a quinta exceção já defendida pelo Min. Barroso

A Corte pontuou que tem reconhecido de forma restritiva algumas exceções à regra da unicidade orgânica da advocacia pública estadual, sendo uma delas a instituição de procuradorias em universidades estaduais em razão do princípio da autonomia universitária (art. 207 da CF/88):

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

§ 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica.

No mesmo sentido:

É constitucional lei estadual que preveja o cargo em comissão de Procurador-Geral da universidade estadual. Esta previsão está de acordo com o princípio da autonomia universitária (art. 207 da CF/88).

STF. Plenário ADI 5262 MC/RR, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 27 e 28/3/2019 (Info 935).

A Procuradoria-Geral da UEPB foi criada por força da Lei Estadual nº 4.977, de 1987 e do Decreto Estadual nº 12.404, de 18 de março de 1988, sendo, portanto, anterior à Constituição Federal de 1988.

Diante disso, o STF afirmou que o art. 6º, parágrafo único, II, da Lei estadual nº 8.442/2007, ou seja, da previsão de “advogado” da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) é constitucional por duas razões:

1) enquadra-se na exceção do art. 69 do ADCT; e

2) enquadra-se na exceção construída no sentido de que as universidades estaduais podem criar e organizar procuradorias jurídicas (e não apenas consultorias jurídicas), em razão de sua autonomia didático-científica, administrativa, financeira e patrimonial (art. 207 da CF/88).

Em suma:

São inconstitucionais — por ofensa ao princípio da unicidade orgânica da advocacia pública estadual (art. 132, caput, CF/88) — normas locais que preveem cargos e carreiras de advogado ou de procurador para viabilizar a criação ou a manutenção de órgãos de assessoramento jurídico no âmbito de autarquias e fundações estaduais. Esse entendimento não se aplica, dentre outros casos, na hipótese de instituição de procuradorias em universidades estaduais e de manutenção dos órgãos de consultoria jurídica já existentes na data da promulgação da Constituição Federal de 1988 (art. 69 do ADCT).

STF. Plenário. ADI 7.218/PB, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 11/03/2024 (Info 1127).

Efeitos prospectivos

O STF conferiu efeitos prospectivos à decisão, de modo que só passe a produzi-los a partir de 24 meses, contados da data da publicação da ata de julgamento, ressalvados dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade todos os atos praticados pelos advogados (e/ou procuradores) das respectivas autarquias e fundações estaduais até o advento do termo ora assinado, a partir de quando:

(i) devem ser considerados em extinção os cargos e as carreiras de advogado dessas autarquias e fundações;

(ii) seus atuais ocupantes ficarão impedidos de exercer as funções relativas à representação judicial; e

(iii) viabilizar-se-á que tais servidores exerçam, excepcionalmente, atribuições de consultoria jurídica, desde que sob supervisão técnica do Procurador-Geral do Estado da Paraíba.

DOD PLUS – ATUALIZE O INFO 1018

No Informativo 1018, o STF oscilou sua jurisprudência e decidiu que:

Não pode o Estado-membro, por meio de sua Constituição ou legislação, instituir procuradoria jurídica própria para universidade estadual.

STF. Plenário. ADI 5946/RR, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 21/5/2021 (Info 1018).

Esse entendimento não está mais em vigor. O que prevalece atualmente é que:

É constitucional e não ofende o art. 132 da CF/88 a instituição de procuradorias em universidades estaduais.

STF. Plenário. ADI 7.218/PB, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 11/03/2024 (Info 1127).

DIREITO ADMINISTRATIVO

SERVIÇOS PÚBLICOS

É constitucional a autorização ao Poder Executivo, por lei federal, para instituir produtos lotéricos cujo percentual da arrecadação será destinado ao Fundo Nacional de Saúde (FNS) e à Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur)

ODS 16

A atividade de loteria possui natureza jurídica de serviço público, através do qual se organiza um sistema com o pagamento de um prêmio. Com a sua delegação, que deve ser precedida de processo licitatório, haverá tutela normativa própria e o delegatário será devidamente remunerado pela atividade, mediante critérios de política tarifária.

Não há no texto constitucional qualquer exigência no sentido de a remuneração ficar limitada pela destinação de parcela da arrecadação a uma determinada finalidade, órgão, entidade, fundo ou qualquer despesa, mesmo que socialmente relevantes (art. 175 da CF/88).

A lei impugnada dispõe que os percentuais dos produtos da arrecadação para as respectivas destinações serão estabelecidos após a dedução dos pagamentos dos prêmios, da contribuição para a seguridade social e do imposto de renda (art. 2º, § 1º, da Lei nº 14.455/2022). Ademais, ela apenas autoriza o Poder Executivo a criar os produtos lotéricos denominados “Loteria da Saúde” e “Loteria do Turismo”, de modo que inexistem dados objetivos que denotem a alegada desproporção ou desvio de finalidade.

Assim, todas as despesas e receitas relacionadas à delegação comporão a equação econômico-financeira, ao passo que eventuais desproporções serão apreciadas sob a perspectiva contratual, consoante as regras de política tarifária.

STF. Plenário. ADI 7.451/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgamento em 11/03/2024 (Info 1127).

O caso concreto foi o seguinte:

A Lei nº 13.756/2018 dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa.

A Lei nº 14.455/2022 promoveu alterações na Lei nº 13.756/2018 e autorizou o Poder Executivo a instituir dois produtos lotéricos: a Loteria da Saúde e a Loteria do Turismo.

Vejamos o inteiro teor da Lei nº 14.455/2022:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a instituir os produtos lotéricos denominados Loteria da Saúde e Loteria do Turismo, em meio físico ou virtual.

Art. 2º Os produtos lotéricos denominados Loteria da Saúde e Loteria do Turismo serão criados na forma das modalidades lotéricas previstas nos incisos II e IV do § 1º do art. 14 e no art. 29 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, segundo o disposto neste artigo.

§ 1º O produto da arrecadação da Loteria da Saúde e da Loteria do Turismo, em cada modalidade lotérica, será deduzido das parcelas referidas nos incisos III, IV e V do caput do art. 30 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e o saldo da diferença será destinado da seguinte forma:

I - na modalidade lotérica de prognósticos numéricos:

a) 5% (cinco por cento) para o Fundo Nacional de Saúde (FNS), no caso da Loteria da Saúde, e para a Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur), no caso da Loteria do Turismo;

b) 95% (noventa e cinco por cento), no máximo, para a cobertura de despesas de custeio e manutenção do agente operador;

II - na modalidade lotérica de prognósticos esportivos e apostas de quota fixa:

a) 3,37% (três inteiros e trinta e sete centésimos por cento) para o FNS, no caso da Loteria da Saúde, e para a Embratur, no caso da Loteria do Turismo;

b) 1,63% (um inteiro e sessenta e três centésimos por cento) para as entidades desportivas brasileiras que cederem os direitos de uso de suas denominações, suas marcas, seus emblemas, seus hinos, seus símbolos e similares para divulgação e execução da Loteria da Saúde e da Loteria do Turismo;

c) 95% (noventa e cinco por cento), no máximo, para a cobertura de despesas de custeio e manutenção do agente operador.

§ 2º Enquanto perdurar a Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) em decorrência da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, declarada ou reconhecida em ato do Poder Executivo, as parcelas referidas na alínea *a* dos incisos I e II do § 1º deste artigo serão utilizadas exclusivamente em programas e ações:

I - de prevenção, de contenção, de combate e de mitigação dos efeitos da pandemia da Covid-19, com prioridade para a aquisição de insumos, de materiais e de equipamentos para o tratamento da doença, bem como de vacinas contra a Covid-19, no caso da Loteria da Saúde;

II - de mitigação dos efeitos de contágio pela Covid-19 e de combate aos avanços do coronavírus no setor turístico, no caso da Loteria do Turismo.

§ 3º Os valores dos prêmios relativos aos produtos lotéricos não reclamados pelos apostadores contemplados no prazo de prescrição na Loteria da Saúde e na Loteria do Turismo serão revertidos, respectivamente, ao FNS e à Embratur, observada a programação financeira e orçamentária do Poder Executivo federal.

§ 4º O percentual destinado às despesas de custeio e manutenção do agente operador previsto na alínea *b* do inciso I e na alínea *c* do inciso II do § 1º deste artigo poderá variar, desde que a média anual atenda aos percentuais estabelecidos nos referidos incisos.

§ 5º Os agentes operadores da Loteria da Saúde e da Loteria do Turismo:

I - depositarão na conta única do Tesouro Nacional os valores destinados à seguridade social, ao imposto de renda incidente sobre a premiação e, conforme o produto lotérico, ao FNS e à Embratur, de acordo com o disposto na alínea *a* dos incisos I e II do § 1º deste artigo;

II - repassarão as arrecadações das loterias diretamente às entidades desportivas brasileiras de que trata a alínea *b* do inciso II do § 1º deste artigo.

§ 6º O FNS e a Embratur darão publicidade em seus sítios eletrônicos sobre a aplicação dos recursos obtidos, respectivamente, com os produtos lotéricos Loteria da Saúde e Loteria do Turismo.

Art. 3º (VETADO).

Art. 4º A Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 14. O produto da arrecadação total obtida por meio da captação de apostas ou da venda de bilhetes de loterias, em meio físico ou virtual, será destinado na forma prevista neste Capítulo, ressalvado o disposto no Capítulo V desta Lei ou em lei específica.

.....”(NR)

“Art. 30. O produto da arrecadação da loteria de apostas de quota fixa em meio físico ou virtual, salvo disposição em lei específica, será destinado:

.....”(NR)

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

ADI

O Partido Verde (PV) ajuizou ADI impugnando a Lei nº 14.455/2022.

Fundamentou seu pedido, em síntese, na ausência de expressa exigência de procedimento licitatório para a gestão das loterias por empresas privadas, bem como impugnou os baixos patamares da destinação dos lucros para o Fundo Nacional de Saúde e à Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo.

Segundo o PV, a lei não exige expressamente licitação para que empresas privadas assumam a gestão das loterias, conforme prevê o art. 175 da Constituição Federal. A legenda também sustenta que a destinação de 95% do lucro à empresa gestora contraria a lógica da ética pública e dos atos administrativos e desvia a finalidade social da norma.

Os argumentos foram acolhidos pelo STF?

NÃO. Vamos entender com calma.

Loteria

Há três modalidades lotéricas:

- a) loteria de prognósticos numéricos: apostador tenta prever quais serão os números sorteados no concurso;
- b) loteria de prognósticos esportivos: apostador tenta prever o resultado de eventos esportivos;
- c) loteria aposta de quota fixa: eventos reais de temática esportiva, onde é definido, no momento de efetivação da aposta, o quanto o apostador pode ganhar em caso de acerto do prognóstico.

Na Loteria de Saúde, um determinado percentual da arrecadação será destinado ao Fundo Nacional de Saúde (FNS).

Nas loterias do Turismo, parte da arrecadação é destinada para a Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (EMBRATUR). Os percentuais variam conforme a modalidade lotérica.

Nas modalidades de prognóstico esportivo e de apostas de quota fixa, 1,63% da arrecadação será destinada para entidades desportivas brasileiras que cederem direitos para divulgação e a execução da Loteria de Saúde e da Loteria de Turismo. Conforme art. 2º, §1º, da Lei nº 14,455/2022, os percentuais são estabelecidos após as deduções para pagamento dos prêmios, a seguridade social e do imposto de renda.

Competência

A legislação sobre o sistema de sorteios é de competência privativa da União, conforme estabelece o art. 22, XX da CF/88:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
(...)
XX – sistemas de consórcios e sorteios;

A expressão “sistema de sorteios”, constante do art. 22, XX, da CF/88, abrange os jogos de azar, as loterias e similares (STF. Plenário ADI 3895, Rel. Min. Menezes Direito, julgado em 04/06/2008).

Assim, o Supremo Tribunal já fixou entendimento que nem os Estados, nem os Municípios podem legislar sobre o assunto, havendo, inclusive, editado súmula vinculante:

Súmula vinculante 2: É inconstitucional a lei ou ato normativo estadual ou distrital que disponha sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias.

Quanto à natureza jurídica, a Corte Constitucional afirmou que a atividade de loteria possui natureza jurídica de serviço público, através do qual se organiza um sistema com o pagamento de um prêmio. Sendo serviço público passível de delegação, o regramento do art. 175 da CF/88 deve ser observado:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.
Parágrafo único. A lei disporá sobre:

- I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;
- II - os direitos dos usuários;
- III - política tarifária;
- IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Em relação ao quanto definido como percentual destinado ao agente operador, o STF asseverou que não há no texto constitucional qualquer exigência no sentido de a remuneração ficar limitada pela destinação de parcela da arrecadação a uma determinada finalidade, órgão, entidade, fundo ou qualquer despesa, mesmo que socialmente relevantes.

O Decreto-Lei nº 204/1967 que disciplina a exploração de loterias, previa no art. 1º, parágrafo único, que a renda líquida era destinada para aplicações de caráter social e de assistência médica. Vejamos a redação do dispositivo, antes de ser revogado:

Art. 1º A exploração de loteria, como derrogação excepcional das normas do Direito Penal, constitui serviço público exclusivo da União não suscetível de concessão e só será permitida nos termos do presente Decreto-lei. (Revogado pela Lei nº 14.790, de 2023)

Parágrafo único. A renda líquida obtida com a exploração do serviço de loteria será obrigatoriamente destinada a aplicações de caráter social e de assistência médica, empreendimentos do interesse público. (Revogado pela Lei nº 14.790, de 2023)

No julgamento conjunto das ADPFs 492 e 493, o STF afirmou que o dispositivo acima não foi recepcionado pela CF/88, pois colidem frontalmente com o art. 25, § 1º, da CF/88:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

O Plenário considerou que o dispositivo do Decreto-Lei nº 204/1967 esvaziava a competência constitucional subsidiária dos Estados-membros para a prestação de serviços públicos não expressamente reservados pelo texto constitucional à exploração pela União.

Naquela ocasião, o STF concluiu que:

A competência da União para legislar privativamente sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive loterias, não obsta a competência material (administrativa) para a exploração dessas atividades pelos entes estaduais ou municipais, nem a competência regulamentar dessa exploração.

Os arts. 1º e 32, caput e § 1º, do Decreto-Lei 204/1967 não foram recepcionados pela Constituição Federal de 1988.

STF. Plenário. ADPF 492/RJ, ADPF 493/DF e ADI 4986/MT, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgados em 30/9/2020 (Info 993).

Com a delegação do serviço de loterias, que deve ser precedida de processo licitatório, haverá tutela normativa própria e o delegatário será devidamente remunerado pela atividade, mediante critérios de política tarifária. Não há exigência constitucional para que a remuneração seja limitada pela necessária destinação de parcela da arrecadação a uma determinada finalidade.

O que o art. 175 da CF/88 prevê é que a lei estabelecerá os contornos da relação jurídica da concessão ou permissão de serviços públicos, mas não há como cláusula essencial do contrato de delegação a destinação da parte da arrecadação para alguma finalidade, ainda que socialmente relevante. De igual modo, também não existe vedação normativa nesse sentido.

Embora não tenha exigência no texto constitucional que vincule a arrecadação das loterias para determinadas despesas, o poder constituinte entendeu a importância do sistema de sorteios para as políticas públicas, de modo que previu a existência de tributo cuja materialidade é a receita originada dos concursos de prognósticos.

Tal espécie tributária está prevista no art. 195, III, da CF/88:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

(...)

III - sobre a receita de concursos de prognósticos

Logo, a seguridade social tem como uma das fontes de financiamento os valores decorrentes de contribuição social incidente sobre a receita de concursos de prognósticos.

Ao contrário, a lei impugnada instituiu regramento diferente ao prevê a destinação de percentuais para o FNS e para a EMBRATUR, além de contemplar entidades desportivas brasileiras.

Assim, todas as despesas e receitas relacionadas à delegação compõem a equação econômico-financeira, ao passo que eventuais desproporções serão apreciadas sob a perspectiva contratual, consoante as regras de política tarifária.

No tocante a ausência de expressa exigência de procedimento licitatório, entendeu o STF que a lei impugnada não afastou a observância das regras de licitação.

Em suma:

É constitucional a autorização ao Poder Executivo, por lei federal, para instituir produtos lotéricos cujo percentual da arrecadação será destinado ao Fundo Nacional de Saúde (FNS) e à Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur).

STF. Plenário. ADI 7.451/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgamento em 11/03/2024 (Info 1127).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, conheceu em parte da ação e, nessa extensão, a julgou improcedente para assentar a constitucionalidade da Lei nº 14.455/2022.

SERVIDOR PÚBLICO

É incompatível com a Constituição Federal de 1988 a concessão de reajuste remuneratório a servidores do Poder Legislativo — e sua consequente extensão a servidores dos Tribunais de Contas — com base em ato exclusivo exarado pela presidência do órgão

ODS 8, 10 E 16

É incompatível com a Constituição Federal de 1988 a concessão de reajuste remuneratório a servidores do Poder Legislativo — e sua consequente extensão a servidores dos Tribunais de Contas do estado e dos municípios — com base em ato exclusivo exarado pela presidência do órgão.

Antes da EC 19/98, esse reajuste poderia ser concedido mediante resolução previamente deliberada e autorizada pela respectiva Mesa Diretora.

Após a EC 19/98, esse reajuste, para ser concedido, precisa de lei formal específica.

STF. Plenário. ADPF 362/BA, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 05/03/2024 (Info 1127).

O caso concreto foi o seguinte:

Em 1991, o Presidente da Assembleia Legislativa da Bahia concedeu, por meio de ato da Presidência, sem a edição de lei, reajuste no vencimento dos servidores, ativos e inativos, do Poder Legislativo. O Presidente da Assembleia encaminhou um ofício (Ofício 265/1991) para o Diretor-Geral da Assembleia determinando o reajuste:

Senhor Diretor:

De conformidade com o artigo 71, da Lei nº 4.800, de 22 de agosto de 1988, e aprovação da MESA DIRETORA, determino a V. Sa. sejam reajustados os vencimentos dos servidores ativos e inativos desta Assembleia Legislativa, a partir de 1º de Janeiro de 1992, na forma a seguir:

1 – Os proventos do pessoal inativo, aposentado nos cargos de ASSESSOR JURÍDICO ESPECIAL, ASSESSOR, ASSESSOR TÉCNICO LEGISLATIVO, ASSESSOR CENPI, TAQUÍGRAFO PARLAMENTAR, ASSESSOR JURÍDICO, CIRURGIÃO DENTISTA, MÉDICO PERITO LEGISLATIVO, REDATOR PARLAMENTAR, AUDITOR ECONÔMICO FINANCEIRO E TÉCNICO SERVIÇO SOCIAL, serão reajustados em 30% (trinta por cento);

2 – Os valores referentes às FUNÇÕES COMISSIONADAS e FUNÇÕES GRATIFICADAS serão os constantes da tabela em anexo;

3 – Os demais servidores, ativos e inativos terão seus vencimentos majorados em percentuais diferenciados, de 102% a 40% (cento e dois a quarenta por cento), de acordo com os valores já estabelecidos.

Na oportunidade, apresento a V. Sa. os meus protestos de elevado apreço e consideração.

Os servidores da Assembleia passaram a receber o aumento.

Vale ressaltar que, a partir desse ofício, surgiram duas espécies de ações propostas pelos servidores:

1) os servidores da Assembleia Legislativa que receberam percentuais menores que 102% (o máximo), começaram a ajuizar ações pedindo para receber o percentual máximo, com base no princípio da isonomia;

2) os servidores dos Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios (obs: na Bahia, existe Tribunal de Contas dos Municípios) começaram a ajuizar ações pedindo a extensão desse reajuste também para eles com base no art. 94, § 5º, da Constituição da Bahia, que prevê:

Art. 94 (...)

§ 5º - Os vencimentos dos servidores dos Tribunais de Contas serão reajustados em igual data e no mesmo percentual concedido em lei aos servidores da Assembleia Legislativa.

O Tribunal de Justiça julgou inúmeros pedidos procedentes. Algumas dessas decisões, inclusive, transitaram em julgado.

ADPF

Diante desse cenário, a própria Mesa da Assembleia Legislativa e o Governador do Estado da Bahia ajuizaram ADPF contra esse ato e contra esse conjunto de decisões do TJ/BA que ampliou o percentual para o máximo e que estendeu o aumento para os servidores dos Tribunais de Contas.

A petição inicial veiculou dois pedidos distintos (um de natureza autônoma, o outro, incidental):

a) o primeiro, de natureza autônoma (art. 1º, caput, da Lei nº 9.882/99), pede que o Ofício 265/91, de autoria do Presidente da Assembleia Legislativa seja declarado inválido porque teria determinado reajuste de servidores sem amparo legal; e

b) o segundo, de natureza incidental, impugna as decisões judiciais do Tribunal de Justiça da Bahia, que teriam estendido os reajustes máximos previstos no Ofício 265/91 a servidores da própria Assembleia Legislativa, antes contemplados com aumentos de menor expressão, e dos Tribunais de Contas.

Os autores alegaram a inconstitucionalidade, por contrariedade ao princípio da legalidade (art. 5º, II, e art. 37, caput e inciso X, da CF/88). Confira a redação dos dispositivos indicados como parâmetro:

Art. 5º (...)

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

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:

(...)

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

Argumentaram que o reajuste dos servidores não observou:

(i) a exigência de lei formal específica; e que

(ii) não houve deliberação prévia e autorização da Mesa Diretora, por meio de resolução, o que caracteriza usurpação de competência legislativa.

Os autores requereram, também, a desconstituição de todas as decisões judiciais proferidas no âmbito do TJBA que teriam estendido os índices máximos de reajuste.

A questão chegou ao STF. O que decidiu a Corte?

O STF julgou parcialmente procedente o pedido para:

a) desconstituir decisões judiciais e extinguir os processos em tramitação no TJ/BA que, com fundamento no Ofício nº 265/91, tenham ampliado o reajuste para o máximo, beneficiando servidores da Assembleia Legislativa local contemplados com índice menor;

b) desconstituir decisões judiciais e extinguir os processos em tramitação no TJ/BA que, com fundamento no Ofício nº 265/1991, tenham autorizado a extensão do aumento para os servidores dos Tribunais de Contas.

O STF decidiu que ficam ressaltados os processos com decisões já transitadas em julgado e aqueles nos quais as relações jurídicas estejam resguardadas pelas Leis baianas nº 12.923/2013, 12.934/2014 e 13.801/2017. Para esses casos, não houve mudança.

Ao analisar a questão, o STF entendeu configurados os seguintes cenários:

a) servidores, ativos e inativos, beneficiados diretamente pelo Ofício 265/1991, tendo o ato surtido naturalmente seus efeitos após a sua edição;

b) servidores da Assembleia Legislativa da Bahia, inconformados com a diferença de percentuais, ajuizaram demandas buscando enquadramento no maior índice de reajuste com base no princípio da isonomia;

c) servidores dos Tribunais de Contas que pediram extensão dos aumentos com base no art. 94, §5º da Constituição Estadual;

Em relação aos servidores que ingressaram com demanda judicial, foram observadas duas situações:

a) os que lograram êxito e a decisão judicial foi alcançada pelo trânsito em julgado; e

b) aqueles que tiveram processos com a tramitação suspensa em virtude da ADPF.

Diante desses cenários, o Plenário do STF concluiu que o pedido autônomo da ADPF, que repercutiria no primeiro cenário descrito, perdeu o objeto em razão do esgotamento dos efeitos do ato impugnado, já que

transcorreram 25 anos desde a concessão e incorporação do aumento aos vencimentos. Além disso, o Ofício 265/1991 foi incorporado por outras leis estaduais. Assim, a Corte Constitucional entendeu por não conhecer da ação quanto ao pedido autônomo.

Por outro lado, a ADPF também teve o pedido incidental formulado, uma vez que os autores requereram a invalidação das decisões judiciais que teriam estendido o reajuste a servidores próprios da carreira e a servidores das Cortes de Contas. Quanto a tal pleito, o Supremo entendeu viável apenas quanto aos processos não finalizados. Importante mencionar que o STF já tem entendimento firmado de que a ADPF não é o instrumento processual para desconstituir coisa julgada:

Não cabe arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) contra decisão judicial transitada em julgado. Este instituto de controle concentrado de constitucionalidade não tem como função desconstituir a coisa julgada.

STF. Decisão monocrática. ADPF 81 MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 27/10/2015 (Info 810).

Assim, o STF, conheceu parcialmente a ADPF e prosseguiu com a análise apenas quanto aos servidores que possuíam processos judiciais suspensos.

O STF decidiu que, até o advento da EC nº 19/1998, não havia a exigência de lei (formal) específica para que as Casas do Poder Legislativo (fixassem a remuneração de seus servidores. Compare:

Constituição Federal	
Antes da EC 19/98	Depois da EC 19/98
<p>Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:</p> <p>(...)</p> <p>IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;</p>	<p>Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:</p> <p>(...)</p> <p>IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;</p>
<p>Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:</p> <p>(...)</p> <p>XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;</p>	<p>Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:</p> <p>(...)</p> <p>XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;</p>

Obs: apesar de falar apenas em Câmara e Senado, esses dispositivos se aplicam também, por simetria, às Assembleias Legislativas, podendo as Constituições estaduais disporem de maneira semelhante.

Antes da EC 19/98, o Presidente da ALE poderia, então, sozinho, ter concedido o reajuste aos servidores?

NÃO. À época, essa medida ocorria por meio de resolução, conforme previa o art. 127, inciso V, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado da Bahia:

Art. 127. Os projetos de resolução tratam de matéria política ou administrativa em que caiba pronunciamento da Assembleia, tais como:

(...)

V - assunto de sua economia interna que se exija formalidade superior ao ato administrativo.

No caso concreto, contudo, o reajuste foi conferido pelo Presidente da Assembleia Legislativa do Estado da Bahia mediante simples ofício, ignorando-se as atribuições conferidas à Mesa Diretora do órgão. Houve, portanto, usurpação de competência no âmbito da Casa Parlamentar estadual e afronta aos preceitos constitucionais relativos à autonomia do Poder Legislativo, às regras do processo legislativo e aos princípios que regem a Administração Pública.

Deste modo, foi reconhecido que era necessário impedir o Poder Judiciário baiano de continuar admitindo, alicerçado em norma incompatível com o texto constitucional, que servidores obtenham “reajustes residuais”, o que inviabiliza, de igual forma, a ampliação de percentual máximo com fundamento no princípio da isonomia.

Em suma, veja o que decidiu o STF:

É incompatível com a Constituição Federal de 1988 a concessão de reajuste remuneratório a servidores do Poder Legislativo — e sua consequente extensão a servidores dos Tribunais de Contas do estado e dos municípios — com base em ato exclusivo exarado pela presidência do órgão, isto é, sem a existência de lei formal específica para esse fim (após a EC nº 19/1998) ou sem resolução previamente deliberada e autorizada pela respectiva Mesa Diretora (antes da EC nº 19/1998).

STF. Plenário. ADPF 362/BA, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 05/03/2024 (Info 1127).

DIREITO TRIBUTÁRIO

FPM

É inconstitucional decisão normativa do TCU que altera os coeficientes usados no cálculo das cotas do FPM em desacordo com a LC 165/2019

ODS 16

É inconstitucional decisão normativa do Tribunal de Contas da União (TCU) que promove alteração dos coeficientes a serem utilizados no cálculo das cotas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) em desacordo com a regra prevista na Lei Complementar nº 165/2019.

Essa decisão afronta os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima.

STF. Plenário. ADPF 1.043/DF, Rel. Min. Cristiano Zanin, julgado em 15/03/2024 (Info 1127).

Fundo de Participação dos Municípios (FPM)

A CF/88 determina que a União deverá repassar aos Municípios uma parte dos recursos que ela arrecadar com o IR e o IPI (impostos federais). Isso está previsto no art. 159, I, da CF/88:

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados e do imposto previsto no art. 153, VIII, 50% (cinquenta por cento), da seguinte forma: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

- b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;
- c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;
- d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano;
- e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano;
- f) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de setembro de cada ano;

Esse dinheiro não é repassado diretamente pela União para os Municípios. A União deposita esse dinheiro em um fundo e depois desse fundo os recursos vão para cada um dos Municípios. Esse fundo é chamado de Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

O FPM é um instrumento contábil utilizado para facilitar o repasse, permitindo uma melhor organização dos valores para que depois eles sejam repartidos entre os Municípios. Para fins didáticos, você pode imaginar o FPM como sendo uma conta bancária onde o dinheiro é depositado para depois ser dividido entre os Municípios, segundo critérios previstos na legislação.

Papel do TCU

A Constituição Federal confere ao TCU a tarefa de calcular as quotas do FPM:

Art. 161. Cabe à lei complementar:

(...)

II - estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e entre Municípios;

(...)

Parágrafo único. O Tribunal de Contas da União efetuará o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação a que alude o inciso II.

O Código Tributário Nacional afirma que esses cálculos são elaborados pelo TCU em um ano para serem implementados durante todo o exercício seguinte. Trata-se do que ficou conhecido como princípio da anualidade. Além disso, o CTN afirma que esse cálculo é feito com base nos dados oficiais da população, segundo o IBGE:

Art. 91. Do Fundo de Participação dos Municípios a que se refere o art. 86, serão atribuídos:

I - 10% (dez por cento) aos Municípios das Capitais dos Estados;

II - 90% (noventa por cento) aos demais Municípios do País.

(...)

3º Para os efeitos deste artigo, consideram-se os municípios regularmente instalados, fazendo-se a revisão das quotas anualmente, a partir de 1989, com base em dados oficiais de população produzidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Art. 92. O Tribunal de Contas da União comunicará ao Banco do Brasil S.A., conforme os prazos a seguir especificados, os coeficientes individuais de participação nos fundos previstos no art. 159, inciso I, alíneas "a", "b" e "d", da Constituição Federal que prevalecerão no exercício subsequente:

I - até o último dia útil do mês de março de cada exercício financeiro, para cada Estado e para o Distrito Federal;

II - até o último dia útil de cada exercício financeiro, para cada Município.

Parágrafo único. Far-se-á nova comunicação sempre que houver, transcorrido o prazo fixado no inciso I do caput, a criação de novo Estado a ser implantado no exercício subsequente.

Problema: a falta de censo democrático realizado pelo IBGE

O último censo do IBGE havia ocorrido em 2010.

A não realização do recenseamento pelo IBGE impede o levantamento de indicadores necessários para a atualização dos coeficientes de partilha do Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e salário-educação, mecanismos necessários para a garantia da autonomia política e financeira dos entes subnacionais menos favorecidos economicamente.

Essa consequência é ainda mais nociva no que diz respeito aos Estados mais carentes que, por razões históricas e sociais, dependem da partilha do produto dos impostos federais para manutenção de sua autonomia política e financeira.

Explicando melhor: a distribuição de receitas mediante fundos de participação faz-se em duas etapas. Os percentuais aludidos na Constituição Federal indicam o quanto da receita arrecadada pela União deve ser redistribuída aos Estados e Municípios. Não há, contudo, no texto constitucional, detalhamento a respeito do valor que será recebido por cada Estado ou Município individualmente. Coube, assim, à lei complementar definir os critérios de rateio do produto da arrecadação federal, consoante previsão do art. 161, II, da Constituição Federal:

Art. 161. Cabe à lei complementar:

(...)

II - estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio socioeconômicos entre Estados e entre Municípios.

Quanto ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), os critérios são determinados pelo CTN e pela LC 91/97, que se utilizam de fatores relacionados ao número de habitantes e do inverso da renda per capita, conforme estimativas do IBGE.

O Congresso Nacional editou a LC 165/2019 e determinou o congelamento dos coeficientes individuais de distribuição previstos na LC 91/97, até a realização do recenseamento pelo IBGE. A justificativa para a edição da LC 165/2019 foi a de que os dados estão defasados, considerando que o último Censo Demográfico foi realizado em 2010.

Dessa forma, para evitar prejuízos a parcela dos Municípios brasileiros, o Congresso Nacional congelou os coeficientes individuais de participação utilizados no exercício de 2018, até que os dados demográficos fossem atualizados com base em nova pesquisa censitária. O mecanismo previsto na lei partia da premissa de que o recenseamento previsto para 2020 levantaria dados atualizados sobre o número de habitantes e inverso da renda per capita de cada municipalidade, resultando, então, em um cálculo mais preciso e justo das cotas-partes do FPM.

Daí porque se conclui que os sucessivos adiamentos da realização do Censo Demográfico acabam por inibir a produção de informações demográficas essenciais, comprometendo a justa distribuição dos recursos do FPM.

Diante desse cenário, o STF, no julgamento da ACO 3508 TA-Ref/DF, determinou a realização do censo a partir de 2022.

Decisão Normativa – TCU 201/2022

Em 28/12/2022, o Tribunal de Contas da União (TCU) editou Decisão Normativa – TCU 201/2022, que estimou para o ano de 2023 a quota de repasse do FPM para os municípios brasileiros, tendo como base o dado populacional informado provisoriamente pelo IBGE.

Explicando melhor: após a decisão do STF na ACO 3508, o censo demográfico teve início em 2022 e os dados parciais acerca da população dos municípios foram usados pelo TCU como fundamento para o rateio das quotas de FPM, resultando na Decisão Normativa TCU 201/2022.

Confira o inteiro teor do ato do TCU impugnado:

Art. 1º Ficam aprovados, para o exercício de 2023, na forma dos Anexos I a X desta Decisão Normativa, os coeficientes destinados ao cálculo das quotas referentes ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), previsto no art. 159, inciso I, alíneas b, d, e e f, da Constituição Federal, bem como à Reserva instituída pelo art. 2º do Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981.

Art. 2º Os municípios disporão de trinta dias, a partir da publicação desta Decisão Normativa, para apresentar contestação, que poderá ser protocolada nas Secretarias do Tribunal de Contas da União (TCU) nos estados ou na Sede do TCU, nos termos do art. 292 do Regimento Interno.

Art. 3º Esta Decisão Normativa entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de 2023.

ADPF ajuizada contra a Decisão Normativa do TCU

Em 18/01/2023, o Partido Comunista do Brasil (PC do B) ajuizou ADPF contra essa decisão normativa alegando que o TCU se baseou em censo demográfico incompleto, resultando em redução do coeficiente de centenas de municípios.

A agremiação partidária mencionou que o Congresso Nacional editou a Lei Complementar nº 165/2019 para garantir o coeficiente de distribuição do FPM do exercício de 2018 quando houvesse estimativa de redução populacional para determinado município.

Decisão liminar

Em 23/01/2023, o Ministro Ricardo Lewandowski, monocraticamente, deferiu medida cautelar para suspender os efeitos da Decisão Normativa - TCU 201/2022, mantendo como patamar mínimo os coeficientes de distribuição do FPM utilizados no exercício de 2018 durante o exercício de 2023, compensando-se, nas transferências subsequentes, os valores já transferidos a menor.

Plenário referendo a cautelar

Em 22/02/2023, o Plenário referendou a cautelar.

LC 198/2023

Em 28/06/2023, foi editada a LC nº 198/2023, que criou regra de transição de 10 anos para o cálculo do FPM:

Art. 1º A Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 5º-A:

“Art. 5º-A. A partir de 1º de janeiro do ano subsequente à publicação da contagem populacional do censo demográfico, realizado pelo IBGE, ficam mantidos os coeficientes do FPM atribuídos no ano anterior aos Municípios que apresentarem redução de seus coeficientes pela aplicação do disposto no **caput** do art. 1º desta Lei Complementar.

§ 1º Os ganhos adicionais em cada exercício decorrentes do disposto no **caput** deste artigo sofrerão aplicação de redutor financeiro para redistribuição automática aos demais participantes do FPM, na forma do § 2º do art. 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional).

§ 2º O redutor financeiro a que se refere o § 1º deste artigo será de:

I - 10% (dez por cento) no exercício seguinte ao da publicação da contagem populacional do censo demográfico, realizado pelo IBGE;

II - 20% (vinte por cento) no segundo exercício seguinte ao da publicação da contagem populacional do censo demográfico, realizado pelo IBGE;
III - 30% (trinta por cento) no terceiro exercício seguinte ao da publicação da contagem populacional do censo demográfico, realizado pelo IBGE;
IV - 40% (quarenta por cento) no quarto exercício seguinte ao da publicação da contagem populacional do censo demográfico, realizado pelo IBGE;
V - 50% (cinquenta por cento) no quinto exercício seguinte ao da publicação da contagem populacional do censo demográfico, realizado pelo IBGE;
VI - 60% (sessenta por cento) no sexto exercício seguinte ao da publicação da contagem populacional do censo demográfico, realizado pelo IBGE;
VII - 70% (setenta por cento) no sétimo exercício seguinte ao da publicação da contagem populacional do censo demográfico, realizado pelo IBGE;
VIII - 80% (oitenta por cento) no oitavo exercício seguinte ao da publicação da contagem populacional do censo demográfico, realizado pelo IBGE;
IX - 90% (noventa por cento) no nono exercício seguinte ao da publicação da contagem populacional do censo demográfico, realizado pelo IBGE.

§ 3º A partir de 1º de janeiro do décimo exercício seguinte ao da publicação da contagem populacional do censo demográfico, realizado pelo IBGE, os Municípios a que se refere o **caput** deste artigo terão seus coeficientes individuais no FPM fixados em conformidade com o que dispõe o **caput** do art. 1º desta Lei Complementar.

§ 4º Caso ocorra a publicação da contagem populacional de um novo censo demográfico, realizado pelo IBGE, em período subsequente, a garantia de que trata o **caput** deste artigo referente ao censo anterior será suspensa e passará a ser aferida exclusivamente pelo novo censo.”

Art. 2º O Tribunal de Contas da União publicará instrução normativa referente ao cálculo das quotas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), com efeito imediato para a distribuição do Fundo ainda em 2023, observado o disposto no art. 1º desta Lei Complementar, em até 10 (dez) dias a partir da publicação do resultado definitivo do Censo Demográfico 2022, concluído em 2023, realizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

(...)

Revogação da Decisão Normativa TCU 201/2022

Em 04/07/2023, o TCU editou a Decisão Normativa 205 que, dentre outras medidas, determinou a revogação da Decisão Normativa 201.

Divulgação dos dados do Censo 2022

Em 23/02/2024, o IBGE divulgou os resultados do Censo 2022. Vale ressaltar que, desde junho de 2023, esses dados já estavam consolidados pelo IBGE.

Julgamento definitivo da ADPF em março de 2024

Em março de 2024, o STF se reuniu para julgar definitivamente a ADPF 1.043, que questionava a Decisão Normativa - TCU 201/2022.

O STF reafirmou que a decisão normativa do TCU, para estabelecer os novos coeficientes de distribuição do FPM, baseou-se em documento do IBGE, publicado de forma provisória (prévia do censo demográfico de 2022, com dados “coletados até o dia 25/12/2022”) e com diversas ressalvas metodológicas.

O STF entendeu que, ao fazer isso, o TCU violou a LC 165/2019, bem como diversos dispositivos constitucionais.

A LC 165/2019 alterou a LC nº 91/97 para assegurar aos municípios que tiveram redução populacional na estimativa anual do IBGE a manutenção dos coeficientes utilizados no exercício de 2018, até que o novo censo demográfico seja atualizado.

Na época do ajuizamento da ADPF, o censo de 2022 ainda não havia sido finalizado, motivo pelo qual levou o STF a considerar que a decisão normativa do TCU promoveu profundas alterações dos coeficientes a serem utilizados no cálculo das cotas do FPM, impactando negativamente os valores repassados aos municípios brasileiros.

Nesse contexto, ao utilizar dados do censo não finalizado, a decisão do TCU surpreendeu as diversas administrações municipais que programaram os seus respectivos orçamentos com expectativa legítima de que os seus coeficientes seriam mantidos por força da referida lei complementar.

As mudanças abruptas de coeficiente de distribuição do FPM interferem no planejamento e nas contas municipais, ocasionando indesejável descontinuidade das políticas públicas mais básicas, tais como saúde e educação. Diante disso, foi concedida a medida cautelar.

Na ocasião do julgamento definitivo da ADPF, o censo demográfico de 2022 já havia finalizado, não remanescendo dúvida quanto aos parâmetros para o cálculo dos coeficientes do FPM para o ano de 2023. Ainda, houve alteração do contexto legislativo com a aprovação da LC nº 198/2023, a qual criou regra de transição de 10 anos para o cálculo do FPM:

Art. 1º A Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 5º-A:

“Art. 5º-A. A partir de 1º de janeiro do ano subsequente à publicação da contagem populacional do censo demográfico, realizado pelo IBGE, ficam mantidos os coeficientes do FPM atribuídos no ano anterior aos Municípios que apresentarem redução de seus coeficientes pela aplicação do disposto no **caput** do art. 1º desta Lei Complementar.

§ 1º Os ganhos adicionais em cada exercício decorrentes do disposto no **caput** deste artigo sofrerão aplicação de redutor financeiro para redistribuição automática aos demais participantes do FPM, na forma do § 2º do art. 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional).

§ 2º O redutor financeiro a que se refere o § 1º deste artigo será de:

I - 10% (dez por cento) no exercício seguinte ao da publicação da contagem populacional do censo demográfico, realizado pelo IBGE;

II - 20% (vinte por cento) no segundo exercício seguinte ao da publicação da contagem populacional do censo demográfico, realizado pelo IBGE;

III - 30% (trinta por cento) no terceiro exercício seguinte ao da publicação da contagem populacional do censo demográfico, realizado pelo IBGE;

IV - 40% (quarenta por cento) no quarto exercício seguinte ao da publicação da contagem populacional do censo demográfico, realizado pelo IBGE;

V - 50% (cinquenta por cento) no quinto exercício seguinte ao da publicação da contagem populacional do censo demográfico, realizado pelo IBGE;

VI - 60% (sessenta por cento) no sexto exercício seguinte ao da publicação da contagem populacional do censo demográfico, realizado pelo IBGE;

VII - 70% (setenta por cento) no sétimo exercício seguinte ao da publicação da contagem populacional do censo demográfico, realizado pelo IBGE;

VIII - 80% (oitenta por cento) no oitavo exercício seguinte ao da publicação da contagem populacional do censo demográfico, realizado pelo IBGE;

IX - 90% (noventa por cento) no nono exercício seguinte ao da publicação da contagem populacional do censo demográfico, realizado pelo IBGE.

§ 3º A partir de 1º de janeiro do décimo exercício seguinte ao da publicação da contagem populacional do censo demográfico, realizado pelo IBGE, os Municípios a que se refere o **caput** deste artigo terão seus coeficientes individuais no FPM fixados em conformidade com o que dispõe o **caput** do art. 1º desta Lei Complementar.

§ 4º Caso ocorra a publicação da contagem populacional de um novo censo demográfico, realizado pelo IBGE, em período subsequente, a garantia de que trata o **caput** deste artigo referente ao censo anterior será suspensa e passará a ser aferida exclusivamente pelo novo censo.”

Art. 2º O Tribunal de Contas da União publicará instrução normativa referente ao cálculo das quotas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), com efeito imediato para a distribuição do Fundo ainda em 2023, observado o disposto no art. 1º desta Lei Complementar, em até 10 (dez) dias a partir da publicação do resultado definitivo do Censo Demográfico 2022, concluído em 2023, realizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
(...)

Durante a deliberação, os Ministros entenderam que a LC nº 198/2023 atingiu o objeto de impugnação da ADPF, pois obrigou o TCU a editar nova regulamentação, com eficácia para o ano de 2023:

Decisão Normativa TCU 205/2023

Art. 1º Ficam aprovados, para o exercício de 2023, na forma dos Anexos I a X desta Decisão Normativa, os coeficientes destinados ao cálculo das quotas referentes ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), previsto no art. 159, inciso I, alíneas “b”, “d”, “e” e “f”, da Constituição Federal, bem como à Reserva instituída pelo art. 2º do Decreto-Lei 1.881, de 27 de agosto de 1981.

Art. 2º Os municípios disporão de trinta dias, a partir da publicação desta Decisão Normativa, para apresentar contestação, que poderá ser protocolada nas Representações do Tribunal de Contas da União (TCU) nos estados ou na Sede do TCU, nos termos do art. 292 do Regimento Interno.

Art. 3º Fica revogada a Decisão Normativa - TCU 201, de 28 de dezembro de 2022.

Art. 4º Esta Decisão Normativa entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos financeiros imediatos.

Conforme art. 3º da decisão acima, o objeto da ADPF (Decisão Normativa - TCU 201/2022) foi revogado, o que permitiria o reconhecimento da perda superveniente do objeto. Contudo, o Plenário afirmou que tal medida não traria a segurança jurídica necessária. Logo, o STF referendou a medida cautelar.

A conclusão da Corte foi a seguinte:

É inconstitucional — por afrontar os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima — decisão normativa do Tribunal de Contas da União (TCU) que promove alteração dos coeficientes a serem utilizados no cálculo das cotas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) em desacordo com a regra prevista na Lei Complementar nº 165/2019.

STF. Plenário. ADPF 1.043/DF, Rel. Min. Cristiano Zanin, julgado em 15/03/2024 (Info 1127).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou procedente a ação para reconhecer a inconstitucionalidade da Decisão Normativa TCU 201/2022 e tornar definitiva a medida liminar referendada pelo Colegiado.

ZONA FRANCA DE MANAUS

É constitucional lei que excluiu da isenção do II e do IPI nas operações com petróleo e derivados por empresas da Zona Franca de Manaus

É constitucional a exclusão do regime de isenção fiscal da Zona Franca de Manaus das exportações ou reexportações, importações e operações com petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo.

Tese fixada: É constitucional o dispositivo de lei federal que tão somente explicita a extensão dos benefícios fiscais concedidos à Zona Franca de Manaus pelo Decreto-Lei nº 288/1967, em sua redação original.

STF. Plenário. ADI 7.239/DF, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 11/03/2024 (Info 1127).

NOÇÕES GERAIS SOBRE A ZONA FRANCA DE MANAUS

Zona Franca de Manaus (ZFM)

A Amazônia é uma região de enorme relevância para o Brasil e o mundo em razão de sua biodiversidade. Em razão disso, existe uma grande pressão interna e até estrangeira para que essa área seja preservada. O Governo Federal chegou à conclusão de que precisava tomar medidas para evitar que a Floresta Amazônica fosse devastada. No entanto, ao mesmo tempo, seria necessário garantir que a população que vive na região tivesse uma alternativa econômica, ou seja, pudesse trabalhar e ter renda sem precisar desmatar.

Diante desse cenário, decidiu-se que seria interessante criar um polo industrial em Manaus, capital do Amazonas, a fim de permitir que as pessoas tivessem emprego e não precisassem explorar de forma desordenada, os recursos naturais existentes principalmente no interior no Estado.

Ocorre que Manaus é distante dos grandes centros consumidores do Brasil (exs: SP, RJ, MG de sorte que não havia motivos econômicos que justificassem uma indústria decidir se instalar no Amazonas. Para o setor industrial, seria muito mais vantajoso se manter nos Estados do centro-sul do país.

Nesse contexto, o Governo Federal percebeu que seria indispensável fomentar a instalação das indústrias no Amazonas. Para fazer isso, mostrou-se imprescindível conceder incentivos fiscais, ou seja, a isenção ou redução drástica de impostos. Assim, quando uma indústria estivesse decidindo onde ficaria a sua unidade produtiva, poderia escolher se instalar em Manaus, já que, estando lá, pagaria menos impostos.

Desse modo, em 1957, foi editada a Lei nº 3.273/57 criando uma zona franca na cidade de Manaus. Os incentivos, contudo, ainda eram muito restritos e não surtiram tanto efeito prático.

Dez anos mais tarde, o Governo Federal publicou o Decreto-Lei nº 288/1967 ampliando bastante o modelo e estabelecendo que a Zona Franca de Manaus seria uma área de livre comércio. Veja o art. 1º:

Art. 1º A Zona Franca de Manaus é uma área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais, estabelecida com a finalidade de criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas que permitam seu desenvolvimento, em face dos fatores locais e da grande distância, a que se encontram, os centros consumidores de seus produtos.

As indústrias que se instalam na Zona Franca de Manaus gozam de incentivos fiscais, como a isenção total ou parcial de alguns impostos e contribuições federais, como é o caso do IPI, do imposto de importação, do imposto de renda e do PIS/PASEP.

Conforme já expliquei, essa Zona Franca foi criada com o objetivo de levar o desenvolvimento para a Amazônia, fomentando a formação de um centro industrial e comercial na região. Com isso, os habitantes da localidade possuem alternativas econômicas para não precisarem utilizar de forma devastadora, os recursos ambientais.

A Zona Franca de Manaus é constitucional ou viola o princípio da uniformidade geográfica ou uniformidade tributária prevista no art. 151, I, da CF/88?

Segundo o princípio da uniformidade geográfica, também chamado de princípio da não-discriminação tributária ou da defesa da identidade de alíquotas, os tributos federais deverão ser uniformes em todo o território nacional. Trata-se de previsão expressa do art. 151, I, da CF/88:

Art. 151. É vedado à União:

I - instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País;

A Zona Franca de Manaus não viola esse princípio porque se enquadra na parte final do inciso I do art. 151, ou seja, a concessão dos incentivos tem por objetivo desenvolver uma região do País que precisa de um tratamento diferenciado em razão de suas peculiaridades geográficas.

Além disso, quando a CF/88 foi editada, a Zona Franca de Manaus (que já existia desde 1957) foi incluída no art. 40 do ADCT:

Art. 40. É mantida a Zona Franca de Manaus, com suas características de área livre de comércio de exportação e importação, e de incentivos fiscais, pelo prazo de vinte e cinco anos, a partir da promulgação da Constituição.

Parágrafo único. Somente por lei federal podem ser modificados os critérios que disciplinaram ou venham a disciplinar a aprovação dos projetos na Zona Franca de Manaus.

O legislador constituinte optou por essa medida para que não houvesse dúvidas de que ela está de acordo com o princípio da uniformidade geográfica ou uniformidade tributária.

Assim, a Zona Franca de Manaus é CONSTITUCIONAL porque foi mantida pela própria CF/88 (art. 40 do ADCT) e também porque se enquadra na parte final do art. 151, I, acima destacado.

Prazo de duração da ZFM

A ZFM é temporária. A ideia é a de que, com o tempo, a região se desenvolva, encontre outras matrizes econômicas e não precise mais dos incentivos fiscais.

Infelizmente, contudo, essa alternativa econômica ainda não aconteceu.

Em virtude disso, recentemente, o prazo de duração da ZFM foi prorrogado por mais 50 anos pela EC 83/2014.

Assim, pelo texto constitucional, a ZFM irá durar até o ano de 2073.

Decreto-Lei nº 288/1967

O Decreto-Lei nº 288/1967 regula a ZFM. Em seu texto estão previstos incentivos fiscais destinados à ZFM. O art. 4º do Decreto-Lei nº 288/1967, recepcionado expressamente pelo art. 40 do ADCT, e o art. 506 do Decreto nº 6.759/2009 dizem que se uma mercadoria é vendida para a Zona Franca de Manaus isso é como se fosse uma exportação, ou seja, uma venda para o exterior. Confira:

DL 288/1967 (regula a ZFM)

Art. 4º A exportação de mercadorias de origem nacional para consumo ou industrialização na Zona Franca de Manaus, ou reexportação para o estrangeiro, será, para todos os efeitos fiscais constantes da legislação em vigor, equivalente a uma exportação brasileira para o estrangeiro, exceto a exportação ou reexportação de petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo para a Zona Franca de Manaus. (Redação dada pela Lei nº 14.183, de 2021).

Assim, a venda de mercadorias para empresas situadas na Zona Franca de Manaus equivale, para efeitos fiscais, à exportação de produto brasileiro para o exterior, com exceção dos bens indicados na parte final do artigo, o que foi objeto do caso concreto a seguir.

CASO CONCRETO JULGADO PELO STF

O caso concreto, com adaptações, foi o seguinte:

O art. 8º da Lei nº 14.183/2021 promoveu alterações nos arts. 3º, 4º e 37 do Decreto-Lei nº 288/1967. Vejamos as modificações implementadas:

DECRETO-LEI 288/1967	
Antes da Lei 14.183/2021	Depois da Lei 14.183/2021
<p>Art. 3º (...)</p> <p>§ 1º Excetuam-se da isenção fiscal prevista no caput deste artigo as seguintes mercadorias: armas e munições, fumo, bebidas alcoólicas, automóveis de passageiros e produtos de perfumaria ou de toucador, preparados e preparações cosméticas, salvo quanto a estes (posições 3303 a 3307 da Tarifa Aduaneira do Brasil - TAB), se destinados, exclusivamente, a consumo interno na Zona Franca de Manaus ou quando produzidos com utilização de matérias-primas da fauna e da flora regionais, em conformidade com processo produtivo básico.</p>	<p>Art. 3º (...)</p> <p>§ 1º Excetuam-se da isenção fiscal prevista no caput deste artigo armas e munições, fumo, bebidas alcoólicas, automóveis de passageiros, petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo, e produtos de perfumaria ou de toucador, preparados e preparações cosméticas, salvo quanto a estes (posições 3303 a 3307 da Nomenclatura Comum do Mercosul), se destinados exclusivamente a consumo interno na Zona Franca de Manaus ou se produzidos com utilização de matérias-primas da fauna e da flora regionais, em conformidade com processo produtivo básico.</p>
<p>Art. 4º A exportação de mercadorias de origem nacional para consumo ou industrialização na Zona Franca de Manaus, ou reexportação para o estrangeiro, será para todos os efeitos fiscais, constantes da legislação em vigor, equivalente a uma exportação brasileira para o estrangeiro.</p>	<p>Art. 4º A exportação de mercadorias de origem nacional para consumo ou industrialização na Zona Franca de Manaus, ou reexportação para o estrangeiro, será, para todos os efeitos fiscais constantes da legislação em vigor, equivalente a uma exportação brasileira para o estrangeiro, exceto a exportação ou reexportação de petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo para a Zona Franca de Manaus.</p>
<p>Art. 37. As disposições contidas no presente Decreto-lei não se aplicam ao estabelecido na legislação atual sobre a importação, exportação e tributação de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos de petróleo.</p>	<p>Art. 37. As disposições deste Decreto-Lei não serão aplicadas às exportações ou reexportações, às importações e às operações realizadas dentro do território nacional, inclusive as ocorridas exclusivamente dentro da Zona Franca de Manaus, com petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo por empresa localizada na Zona Franca de Manaus.</p>

O art. 10, II, da Lei nº 14.183/2021 previu ainda o seguinte:

Art. 10. Esta Lei entra em vigor:

[...]

II - na data de sua publicação, quanto aos demais dispositivos, e produzirá efeitos a partir do primeiro dia do quarto mês subsequente ao de sua publicação, em relação ao art. 8º.

ADI

O Partido Cidadania Nacional ajuizou ADI contra o art. 8º da Lei nº 14.183/2021, que alterou os arts. 3º, 4º e 37 do Decreto-Lei nº 288/1967.

O autor sustenta que há inconstitucionalidade formal, dada a violação do art. 40, 90 e 92-A do ADCT, na medida que a exclusão de petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo do regime fiscal da Zona Franca de Manaus atentaria contra o comando constitucional que veda a alteração das condições fiscais existentes à época da promulgação da Constituição:

Art. 40. É mantida a Zona Franca de Manaus, com suas características de área livre de comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais, pelo prazo de vinte e cinco anos, a partir da promulgação da Constituição.

Parágrafo único. Somente por lei federal podem ser modificados os critérios que disciplinaram ou venham a disciplinar a aprovação dos projetos na Zona Franca de Manaus.

Art. 90. O prazo previsto no *caput* do art. 84 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias fica prorrogado até 31 de dezembro de 2007.

§ 1º Fica prorrogada, até a data referida no *caput* deste artigo, a vigência da Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996, e suas alterações.

§ 2º Até a data referida no *caput* deste artigo, a alíquota da contribuição de que trata o art. 84 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias será de trinta e oito centésimos por cento.

Art. 92-A. São acrescentados 50 (cinquenta) anos ao prazo fixado pelo art. 92 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Os autores também defenderam a inconstitucionalidade material por contrariedade aos arts. 1º, I; 3º, II e III; 43, § 2º, III; 151, I; 165, § 7º; 170, I e VII, todos da CF/88, porque as mudanças seriam contrárias aos objetivos constitucionais de redução das desigualdades regionais.

Além disso, o autor defendeu que houve violação à anterioridade tributária anual (art. 150, III, “b”, da CF/88):

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

III - cobrar tributos:

(...)

b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;

O STF concordou com os argumentos do autor? O pedido foi julgado procedente?

NÃO.

A redação original do art. 37 do DL previa o seguinte:

Art. 37. As disposições contidas no presente Decreto-lei não se aplicam ao estabelecido na legislação atual sobre a importação, exportação e tributação de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos de petróleo.

Com a edição da Lei nº 14.183/2021, o dispositivo em questão passou a ter a seguinte redação:

Art. 37. As disposições deste Decreto-Lei não serão aplicadas às exportações ou reexportações, às importações e às operações realizadas dentro do território nacional, inclusive as ocorridas exclusivamente dentro da Zona Franca de Manaus, com petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo por empresa localizada na Zona Franca de Manaus. (Redação dada pela Lei nº 14.183, de 2021)

Ao analisar o panorama legislativo, o STF afirmou que os bens do setor de combustíveis, lubrificantes e petróleo, não se encontravam abrigados no campo de incentivos fiscais do Decreto-Lei nº 288/1967.

Assim, não houve ofensa, formal ou material, promovida pelo art. 8º da Lei nº 14.183/2021. Isso porque a redação originária do art. 37 do Decreto-Lei nº 288/1967 deixou expresso que suas disposições não se aplicam à importação, exportação e tributação de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos de petróleo.

Logo, o cotejo da redação originária do dispositivo citado com o artigo impugnado demonstra que não houve inovação jurídica redutora do alcance da proteção constitucional conferida à Zona Franca de Manaus.

As alterações promovidas pelo dispositivo impugnado apenas explicitam as exceções ao tratamento fiscal favorecido, já originalmente disposto no art. 37 do Decreto-Lei nº 288/1967 e cujo objetivo é preservar o desenvolvimento regional, por meio da indução de investimentos na região. Elas não alteraram o conjunto de benefícios e incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus e, consequentemente, a proteção constitucional a ela conferida.

Nesse contexto, a exclusão do regime fiscal das atividades que envolvam petróleo e seus derivados visa neutralizar a assimetria tributária na importação de combustíveis e, desse modo, viabilizar o equilíbrio das condições de livre concorrência e competitividade desse segmento econômico nas diversas regiões do País, impedindo eventual vantagem competitiva significativa por importadores localizados naquela localidade.

Ademais, inexistente, na espécie, inovação na ordem jurídica que importe criação ou majoração de tributos, de modo que o princípio da anterioridade tributária anual não se aplica ao prazo de vigência previsto no art. 10, II, da Lei nº 14.183/2021:

Art. 10. Esta Lei entra em vigor:

(...)

II - na data de sua publicação, quanto aos demais dispositivos, e produzirá efeitos a partir do primeiro dia do quarto mês subsequente ao de sua publicação, em relação ao art. 8º.

Em suma:

É constitucional a exclusão do regime de isenção fiscal da Zona Franca de Manaus das exportações ou reexportações, importações e operações com petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo.

STF. Plenário. ADI 7.239/DF, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 11/03/2024 (Info 1127).

Veja a tese fixada pelo STF:

É constitucional o dispositivo de lei federal que tão somente explicita a extensão dos benefícios fiscais concedidos à Zona Franca de Manaus pelo Decreto-Lei nº 288/1967, em sua redação original.

STF. Plenário. ADI 7.239/DF, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 11/03/2024 (Info 1127).

Com base nesse e outros entendimentos, o Plenário, por maioria, julgou improcedente a ação para declarar a constitucionalidade do art. 8º da Lei nº 14.183/2021, que alterou os artigos 3º, 4º e 37 do Decreto-Lei nº 288/1967, e do art. 10, II, do mesmo diploma legal.

EXERCÍCIOS

Julgue os itens a seguir:

- 1) Os Municípios não devem exigir que os pais ou responsáveis comprovem que as crianças receberam vacina contra a Covid-19 para que possam se matricular na rede pública de ensino.
- 2) São inconstitucionais normas locais que preveem cargos e carreiras de advogado ou de procurador para viabilizar a criação ou a manutenção de órgãos de assessoramento jurídico no âmbito de autarquias e fundações estaduais. Esse entendimento não se aplica, dentre outros casos, na hipótese de instituição de procuradorias em universidades estaduais e de manutenção dos órgãos de consultoria jurídica já existentes na data da promulgação da Constituição Federal de 1988.
- 3) É inconstitucional a autorização ao Poder Executivo, por lei federal, para instituir produtos lotéricos cujo percentual da arrecadação será destinado ao Fundo Nacional de Saúde (FNS) e à Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur).
- 4) É compatível com a Constituição Federal de 1988 a concessão de reajuste remuneratório a servidores do Poder Legislativo — e sua consequente extensão a servidores dos Tribunais de Contas do estado e dos municípios — com base em ato exclusivo exarado pela presidência do órgão.
- 5) É inconstitucional decisão normativa do Tribunal de Contas da União (TCU) que promove alteração dos coeficientes a serem utilizados no cálculo das cotas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) em desacordo com a regra prevista na Lei Complementar nº 165/2019.
- 6) É constitucional a exclusão do regime de isenção fiscal da Zona Franca de Manaus das exportações ou reexportações, importações e operações com petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo.

Gabarito

1. E	2. C	3. E	4. E	5. C	6. C
------	------	------	------	------	------

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>.