

Informativo comentado: Informativo 1144-STF

Márcio André Lopes Cavalcante

ÍNDICE

DIREITO CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL DE CONTAS

- *É constitucional norma que estabelece que o assessoramento jurídico e a representação judicial do TCE serão exercidos por servidores efetivos que exerçam cargo com atribuições específicas; a atuação em juízo somente se dá para defesa das prerrogativas e autonomia institucional.*

DIREITO ELEITORAL

PRINCÍPIOS

- *É inconstitucional a EC 123/2022, que instituiu estado de emergência e ampliou benefícios sociais em ano eleitoral.*

PRESTAÇÃO DE CONTAS

- *É constitucional o dispositivo da Lei das Eleições que permite a candidatos obter a certidão de quitação eleitoral apenas com a apresentação, no prazo estipulado, das contas de campanha, sem exigência de que já tenham sido aprovadas.*

DIREITO NOTARIAL E REGISTRAL

REGIME JURÍDICO

- *São constitucionais as Resoluções 80/2009 e 81/2009, que declaram a vacância de serviços notariais e de registros e organizam as vagas desses serviços para fins de concurso público.*

DIREITO PROCESSUAL CIVIL

EXECUÇÃO FISCAL

- *Afasta-se a regra de competência jurisdicional prevista no art. 46, § 5º, do Código de Processo Civil, quando a sua incidência implicar o ajuizamento e o processamento da ação executiva em outro estado da Federação.*

DIREITO TRIBUTÁRIO

ICMS

- *O regime de antecipação de pagamento do ICMS não constitui benefício fiscal próprio capaz de atrair a exigência de sua regulamentação por lei complementar.*

DIREITO CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL DE CONTAS

É constitucional norma que estabelece que o assessoramento jurídico e a representação judicial do TCE serão exercidos por servidores efetivos que exerçam cargo com atribuições específicas; a atuação em juízo somente se dá para defesa das prerrogativas e autonomia institucional

Importante!!!

ODS 16

Teses fixadas pelo STF:

- 1. É constitucional a criação de órgão para assessoramento e consultoria jurídica de Tribunal de Contas, podendo, todavia, realizar a representação judicial da Corte exclusivamente nos casos em que discutidas prerrogativas institucionais ou a autonomia do TCE.**
- 2. É inconstitucional, por violação ao art. 37, II, da CF/88, o aproveitamento de servidores titulares de cargos públicos diversos, por designação, para atuarem como advogados do Tribunal de Contas.**

STF. Plenário. ADI 7.177/PR, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 07/08/2024 (Info 1144).

O caso concreto foi o seguinte:

O Estado do Paraná editou a Emenda Constitucional nº 51/2021, que inseriu o art. 243-C à Constituição paranaense. Confira o seu teor:

Art. 243-C. O assessoramento jurídico das atividades técnicas e administrativas e, por determinação do Presidente do Tribunal de Contas, a representação judicial do Tribunal de Contas do Estado, serão exercidos por servidores efetivos do quadro próprio do Tribunal de Contas do Estado, regularmente inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil.

§1º Os servidores referidos no caput deste artigo podem exercer a representação judicial nos casos em que o Tribunal atuar em nome próprio, na defesa de sua autonomia e de suas prerrogativas institucionais.

§ 2º Aos servidores designados nos termos do § 1º deste artigo, aplica-se o disposto no § 3º do art. 125 desta Constituição.

ADI

A Associação Nacional de Procuradores dos Estados e do Distrito Federal – ANAPE ajuizou ADI contra a referida emenda constitucional.

Alegou a inconstitucionalidade formal da emenda sob o argumento de que a iniciativa do projeto deveria ter partido do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, e não de outro ente.

Afirmou que haveria inconstitucionalidade material, argumentando que, ao conceder prerrogativas de assessoramento jurídico e representação judicial aos servidores efetivos do TCE/PR, a emenda teria usurpado as competências da Procuradoria Geral do Estado do Paraná (PGE/PR).

Além disso, sustentou que a Emenda violou o princípio do concurso público, uma vez que novas atribuições foram conferidas a cargos pré-existentes sem a realização de concurso específico para tais funções.

O que o STF decidiu? Essa emenda é constitucional?

O STF julgou o pedido parcialmente procedente. Vamos entender com calma.

Não há inconstitucionalidade formal no caso

A explicação desse tópico precisa ser dividida em quatro partes:

1) Os projetos de lei que tratem sobre a organização e o funcionamento do Tribunal de Contas não podem ser propostos pelo Poder Executivo ou por um parlamentar.

A iniciativa de projetos de lei que tratem sobre estes temas é reservada ao próprio Tribunal de Contas, conforme decorre da interpretação sistemática dos arts. 73 e 96, inciso II, alínea “b”, da CF/88:

Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

(...)

Art. 96. Compete privativamente:

II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:

b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver;

“A prerrogativa para instaurar o processo legislativo, conferida ao Tribunal de Contas, tem por finalidade preservar sua autonomia funcional, administrativa e financeira. Os projetos apresentados ao Legislativo consubstanciam o instrumento formal do exercício do poder de iniciativa, consistente na escolha dos interesses a serem juridicamente tutelados.” (Min. Marco Aurélio).

2) Esse mesmo raciocínio acima explicado vale para uma emenda constitucional? Se o Governador do Estado ou os Deputados Estaduais apresentarem uma proposta de emenda constitucional tratando sobre a organização e o funcionamento do TCE e esta proposição fosse aprovada, ela, em tese, seria inconstitucional?

SIM. No modelo federativo a autonomia dos Estados não é plena, uma vez balizada pela Constituição Federal. Assim, o poder constituinte reformador nos Estados não ostenta a mesma amplitude do poder constituinte reformador da Constituição Federal.

Desse modo, as regras de reserva de iniciativa previstas na Constituição Federal não podem ser burladas pelo poder constituinte reformador dos Estados.

Em virtude disso, não é possível que uma emenda à Constituição Estadual, de iniciativa parlamentar, trate sobre os assuntos previstos no art. 96, II, da CF/88.

O STF já decidiu nesse sentido:

Os Tribunais de Contas possuem reserva de iniciativa (competência privativa) para deflagrar o processo legislativo que tenha por objeto alterar a sua organização ou o seu funcionamento (art. 96, II c/c arts. 73 e 75 da CF/88). Trata-se de uma prerrogativa que decorre da independência e autonomia asseguradas às Cortes de Contas.

Assim, é inconstitucional lei estadual ou mesmo emenda à Constituição do Estado, de iniciativa parlamentar, que trate sobre organização ou funcionamento do TCE.

A promulgação de emenda à Constituição Estadual não constitui meio apto para contornar (burlar) a cláusula de iniciativa reservada.

STF. Plenário. ADI 5323/RN, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 11/4/2019 (Info 937).

3) É possível emenda constitucional, de iniciativa parlamentar, tratando sobre os assuntos do art. 96, II, da CF/88?

- Emenda à Constituição Federal proposta por parlamentares federais: SIM.
- Emenda à Constituição Estadual proposta por parlamentares estaduais: NÃO.

Por que existe essa diferença de tratamento entre emenda à Constituição Federal e emenda à Constituição Estadual?

O poder constituinte estadual não é originário. É poder constituído, cercado por limites mais rígidos do que o poder constituinte federal. A regra da simetria é um exemplo dessa limitação. Por essa razão, as Assembleias Legislativas se submetem a limites mais rigorosos quando pretendem emendar as Constituições Estaduais.

Assim, se os Deputados Estaduais apresentam emenda à Constituição Estadual tratando sobre os assuntos do art. 96, II, da CF/88 eles estão, em última análise, violando a própria regra da Constituição Federal.

Assim, é incabível que os Deputados Estaduais proponham uma emenda constitucional dispondo sobre o Tribunal de Contas do Estado. Se isso fosse permitido, seria uma forma de burlar a regra do art. 96, II c/c art. 73, da CF/88.

Por outro lado, seria possível, em tese, que 1/3 dos Deputados Federais propusessem uma emenda à Constituição Federal tratando sobre o TCU.

4) o STF afirmou que o entendimento acima não se aplicava em razão de peculiaridades do caso concreto. Na hipótese, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná informou que a PEC nº 4/2021 originou-se do Ofício de nº 864/21-OPD/GP, expedido pelo Presidente do TCE/PR e direcionado ao Poder Legislativo estadual, ressaltando-se que os Tribunais de Contas não são legitimados a propor emendas à Constituição daquele Estado.

Nesse contexto, a demonstração expressa de interesse pela Presidência da Corte de Contas à casa legislativa resguarda a auto-organização do Tribunal de Contas, o qual, como dito, não possui legitimidade para a iniciativa de PEC.

Não se vislumbra, ainda, burla ao processo legislativo ordinário ou complementar, tendo em vista ser efetivamente necessário que a previsão da representação judicial de Tribunal de Contas esteja presente no texto da Constituição Estadual. Isso porque, uma vez que as competências da Procuradoria Geral do Estado constam da CE/PR, apenas norma de igual estatura poderia excepcionar e redistribuir as atribuições.

Nesse contexto, preservada a autonomia institucional, administrativa e organizacional do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, e provada a necessidade de emenda à Constituição estadual para se tratar da matéria, não se vislumbra inconstitucionalidade formal por usurpação de iniciativa do Presidente da Corte de Contas estadual para deflagrar o processo legislativo que resultou na edição da EC nº 51/2001.

Representação judicial do Tribunal de Contas do Estado

O art. 243-C da Constituição do Paraná, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 51/2021, permite, de forma ampla, “por determinação do Presidente do Tribunal de Contas, a representação judicial do Tribunal de Contas do Estado”, por parte de servidores vinculados ao TCE/PR com inscrição na OAB.

O dispositivo questionado confere, aparentemente, uma discricionariedade excessivamente ampla ao Tribunal de Contas.

Essa discricionariedade permitiria que, por meio de um ato infralegal, o Tribunal definisse o alcance da norma em dois aspectos:

- 1) objetivo, determinando as situações em que o TCE atuaria em nome próprio judicialmente, e
- 2) subjetivo, designando os servidores que desempenhariam tal função. Essa interpretação, naturalmente, demonstra uma clara incompatibilidade com os preceitos da Constituição Federal.

No entanto, é importante ressaltar que esta não é a única interpretação possível do enunciado normativo. É perfeitamente viável, dentro dos limites semânticos do texto, realizar uma redução interpretativa por via hermenêutica, preservando ao máximo a validade da norma que foi democraticamente estabelecida através do processo legislativo.

Primeiramente, no que concerne ao plano objetivo de incidência, a norma deve ser limitada a abranger apenas duas situações:

- (i) a consultoria interna e o assessoramento jurídico do TCE, e
- (ii) a representação judicial, exclusivamente quando estiver em discussão a autonomia do órgão.

Para além dessas hipóteses específicas, não se pode admitir a atuação da Procuradoria do Tribunal de Contas. Caso contrário, haveria uma violação do art. 132 da Constituição Federal de 1988 e do princípio da unicidade da advocacia pública estadual:

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.

Conforme jurisprudência do STF, a regra é a unicidade institucional da representação judicial e da consultoria jurídica para os estados e o Distrito Federal, que são atribuições exclusivas dos respectivos procuradores, independentemente da natureza da causa. Contudo, admite-se, de modo excepcional, que as procuradorias de Assembleias Legislativas, Tribunais de Justiça e Tribunais de Contas assessorem seus órgãos internos e exerçam, em juízo, a defesa da autonomia de suas instituições. Nas demais hipóteses, a representação cabe necessariamente à Procuradoria-Geral estadual, sem possibilidade de escolha discricionária pela Presidência da respectiva Corte de Contas.

Em síntese, há necessidade de interpretação conforme a Constituição para que o órgão de assessoria e consultoria jurídica vinculado ao TCE/PR possa atuar em juízo apenas nos casos de defesa da autonomia institucional. Nas demais hipóteses, a representação será necessariamente realizada pela Procuradoria Geral do Estado do Paraná, sem possibilidade de escolha discricionária pela Presidência da Corte de Contas.

Em suma:

É constitucional norma estadual que estabelece que o assessoramento jurídico das atividades técnicas e administrativas e a representação judicial do Tribunal de Contas local serão exercidos por servidores efetivos do seu próprio quadro, desde que exerçam cargo com atribuições específicas (a ser criado por lei e provido por concurso público) e que a atuação em juízo se dê exclusivamente nos casos de defesa das prerrogativas e da autonomia institucional.

STF. Plenário. ADI 7.177/PR, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 07/08/2024 (Info 1144).

No campo subjetivo de incidência da norma, as previsões da emenda constitucional, em seu sentido mais literal, também estão em contrariedade com a Constituição.

A norma impugnada — ao permitir, de forma ampla, a realização do assessoramento jurídico e a representação judicial do TCE por meio de servidores designados por sua Presidência, inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil —, consentiu com o exercício de atribuições estranhas (não atribuídas por lei) ao cargo do qual o servidor público é titular.

Tal modelo viola frontalmente a regra do concurso público, prevista no art. 37, II, da CF/88, e por isso não pode ser admitido:

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:

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

Essa posição não se alicerça apenas na manifesta exigência de concurso, mas também na necessidade de apartar essa função representativa de outros ofícios que lhe são estranhos.

Para se viabilizar o exercício, com exclusividade, da atribuição criada pela norma impugnada, é necessária a criação ou transformação, por meio de lei, de cargos no âmbito do respectivo TCE, com a posterior realização de concurso público para provimento.

Em síntese:

É inconstitucional — por caracterizar transposição vedada pela regra constitucional do concurso público (CF/1988, art. 37, II) — a prática de aproveitar servidores públicos de cargos diversos para a função de assessoramento e representação judicial do Tribunal de Contas Estadual (TCE).

STF. Plenário. ADI 7.177/PR, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 07/08/2024 (Info 1144).

Confira as teses fixadas pelo STF:

1. É constitucional a criação de órgão para assessoramento e consultoria jurídica de Tribunal de Contas, podendo, todavia, realizar a representação judicial da Corte exclusivamente nos casos em que discutidas prerrogativas institucionais ou a autonomia do TCE.

2. É inconstitucional, por violação ao art. 37, II, da CF/88, o aproveitamento de servidores titulares de cargos públicos diversos, por designação, para atuarem como advogados do Tribunal de Contas.

STF. Plenário. ADI 7.177/PR, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 07/08/2024 (Info 1144).

Com base nesses entendimentos, o Plenário do STF, por maioria, julgou parcialmente procedentes os pedidos para:

(i) declarar a inconstitucionalidade da expressão “por determinação do Presidente do Tribunal de Contas”, constante do art. 243-C, caput, da Constituição do Estado do Paraná, com redação dada pela EC estadual nº 51/2021;

(ii) atribuir interpretação conforme a Constituição ao mesmo dispositivo e, desse modo, fixar que:

(a) o exercício da função de representação judicial pelos servidores do TCE/PR se restringe aos casos em que necessária à defesa de suas prerrogativas ou de sua autonomia; e

(b) na expressão “servidores efetivos do quadro próprio do Tribunal de Contas do Estado” estão abrangidos apenas os agentes que exerçam cargo, a ser criado por lei e provido por concurso público, com atribuições de advogado, procurador ou consultor jurídico do TCE/PR.

Modulação dos efeitos

Considerando a necessidade de proteger a segurança jurídica, nos termos do art. 27 da Lei nº 9.868/1999, houve modulação temporal dos efeitos da decisão, para:

(i) atribuir-lhe eficácia prospectiva, de modo a preservar a validade da norma impugnada por 18 (dezoito) meses, a contar da publicação da ata de julgamento de mérito; e

(ii) manter hígidos os atos praticados pelos servidores designados na forma da Emenda Constitucional nº 51/2021 da Constituição do Estado do Paraná nesse mesmo período.

DIREITO ELEITORAL

PRINCÍPIOS

É inconstitucional a EC 123/2022, que instituiu estado de emergência e ampliou benefícios sociais em ano eleitoral

Importante!!!

ODS 8, 9 e 12

São inconstitucionais normas da EC nº 123/2022 que instituíram o estado de emergência no ano de 2022, bem como criaram e ampliaram benefícios sociais três meses antes das eleições. Ao possibilitar a distribuição gratuita de bens em ano de pleito, a emenda violou o princípio da igualdade de oportunidades entre os candidatos (igualdade eleitoral) e a regra da anterioridade eleitoral (art. 16, CF/88).

STF. Plenário. ADI 7.212/DF, Rel. Min. André Mendonça, redator do acórdão Min. Gilmar Mendes, julgado em 01/08/2024 (Info 1144).

O caso concreto foi o seguinte:

Em 14/07/2022, ou seja, bem próximo das eleições presidenciais que ocorreram em 02/10/2022, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 123/2022.

Essa emenda instituiu estado de emergência e possibilitou a ampliação da concessão de benefícios sociais em ano eleitoral. Veja:

- autorizou a União a entregar auxílio financeiro aos Estados e ao Distrito Federal que outorgarem créditos tributários do ICMS aos produtores e distribuidores de etanol hidratado;
- expandiu o auxílio Gás dos Brasileiros (Lei nº 14.237/2021);
- instituiu auxílio para caminhoneiros autônomos;
- expandiu o Programa Auxílio Brasil (Lei nº 14.284/2021); e
- instituiu auxílio para entes da Federação financiarem a gratuidade do transporte público.

ADI

O Partido Novo ingressou com ADI contra essa emenda.

Alegou que a ampliação e a criação de novos benefícios sociais resultaram em um gasto público de R\$ 41 bilhões, realizado três meses antes das eleições. Por isso, a emenda ficou conhecida como “PEC Kamikaze” ou “PEC das Bondades”.

O partido argumentou que a ampliação de benefícios sociais pouco antes das eleições influenciaria os eleitores a votarem em determinados candidatos, violando a liberdade de voto e comprometendo a normalidade das eleições.

O que decidiu o STF?

O STF julgou parcialmente procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade, com efeitos *ex nunc*, dos arts. 3º, 5º e 6º, todos da EC nº 123/2022, bem como da expressão “e sobre medidas para atenuar os efeitos do estado de emergência decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados e dos impactos sociais dela decorrentes”, constante do art. 1º da mesma norma).

Violação ao princípio da igualdade eleitoral

A lei eleitoral (art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97) proíbe que, no ano de eleições, o governo distribua bens, valores ou benefícios à população, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais que já estavam em andamento no ano anterior:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

Essa regra existe para garantir que as eleições sejam justas, evitando que esses benefícios influenciem a escolha dos eleitores e criem desigualdade entre os candidatos.

Afronta à regra da anterioridade eleitoral

Além disso, o art. 16 da CF/88 proíbe mudanças na lei eleitoral no ano de eleições:

Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.

A Emenda Constitucional nº 123/2022 declarou estado de emergência devido ao aumento inesperado dos preços do petróleo e combustíveis.

A alteração no texto constitucional foi publicada em 14/07/2022, isto é, em data muito próxima à das eleições daquele ano (que ocorreram em 02/10/2022).

No entanto, como a situação econômica à época não era grave o suficiente para justificar essa medida, não existia fundamento na Constituição ou na lei eleitoral para a distribuição de benefícios sociais perto das eleições. Essa prática pode influenciar indevidamente o voto dos cidadãos, comprometendo a igualdade de oportunidades entre os candidatos. Além disso, representa alteração da legislação eleitoral em ano de eleição, violando o art. 16 da Constituição.

Nesse contexto, a instituição de um estado de emergência para justificar a criação e a ampliação de benefícios sociais em ano eleitoral configurou uma tentativa de contornar a regra da anterioridade eleitoral e, por conseguinte, interferiu na igualdade de oportunidade entre os candidatos, na medida em que teve o potencial de exercer indevida influência no voto dos cidadãos, comprometendo a normalidade do pleito eleitoral.

Ademais, apesar de já encerrado o prazo de vigência da referida EC, reputa-se necessária a declaração de inconstitucionalidade, a fim de que outras com conteúdo semelhante não sejam editadas futuramente, influenciando de modo indevido no processo eleitoral. Por outro lado, os cidadãos que receberam os benefícios de boa-fé não são afetados pela presente decisão.

Em suma:

São inconstitucionais — por violarem o princípio da igualdade eleitoral e a regra da anterioridade eleitoral (art. 16, CF/88) — normas da EC nº 123/2022 que instituíram o estado de emergência no ano de 2022, bem como criaram e ampliaram benefícios sociais três meses antes das eleições.

STF. Plenário. ADI 7.212/DF, Rel. Min. André Mendonça, redator do acórdão Min. Gilmar Mendes, julgado em 01/08/2024 (Info 1144).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário do STF, por maioria, julgou parcialmente procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade, com efeitos *ex nunc*, dos arts. 3º, 5º e 6º, todos da EC nº 123/2022, bem como da expressão “e sobre medidas para atenuar os efeitos do estado de emergência decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados e dos impactos sociais dela decorrentes”, constante do art. 1º da mesma norma).

Os ministros André Mendonça e Nunes Marques ficaram vencidos.

Para o Ministro André Mendonça, relator da ação, os efeitos da emenda já teriam se esgotado com o fim do estado de emergência, em 31/12/2022, por isso não seria possível julgar o mérito da ação.

O Ministro Nunes Marques, por sua vez, considerou válida a emenda constitucional impugnada.

PRESTAÇÃO DE CONTAS

É constitucional o dispositivo da Lei das Eleições que permite a candidatos obter a certidão de quitação eleitoral apenas com a apresentação, no prazo estipulado, das contas de campanha, sem exigência de que já tenham sido aprovadas

Importante!!!

ODS 16

É constitucional — e está em harmonia com os princípios da moralidade, da probidade e da transparência — a interpretação gramatical da expressão “apresentação de contas” (art. 11, § 7º, Lei nº 9.504/1997), isto é, no sentido de que basta a apresentação tempestiva das contas de campanha para se obter a certidão de quitação eleitoral, não sendo necessária a regularidade ou a aprovação delas.

Assim, as contas eleitorais não precisam ser previamente aprovadas para registro de candidatura.

Uma coisa é a apresentação ou o dever de prestar contas, e outra é a aprovação das contas eleitorais. Não há impedimento para o controle da arrecadação das campanhas eleitorais, seja por representação de parte interessada ou por investigação da própria Justiça Eleitoral, o que pode gerar a cassação de mandatos e a inelegibilidade dos responsáveis pelos ilícitos.

STF. Plenário. ADI 4.899/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 07/08/2024 (Info 1144).

A situação concreta foi a seguinte:

A Lei nº 9.504/97 estabelece normas para as eleições.

O § 11 do art. 7º trata sobre a quitação eleitoral dos candidatos. Ele foi incluído em 2009 pela Lei nº 12.034/2009:

Art. 11. (...)

§ 7º A certidão de quitação eleitoral abrangerá exclusivamente a plenitude do gozo dos direitos políticos, o regular exercício do voto, o atendimento a convocações da Justiça Eleitoral para auxiliar os trabalhos relativos ao pleito, a inexistência de multas aplicadas, em caráter definitivo, pela Justiça Eleitoral e não remitidas, e a apresentação de contas de campanha eleitoral. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

Em 16/01/2013, o Procurador-Geral da República ajuizou ADI com o objetivo de que o STF conferisse uma determinada interpretação a esse § 11 do art. 7º.

Irei explicar, de forma simplificada, os argumentos do PGR.

A Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições) estabeleceu, em seu art. 11, § 1º, VI, a necessidade de certidão de quitação eleitoral para registro de candidaturas:

Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições.

§ 1º O pedido de registro deve ser instruído com os seguintes documentos:

(...)

VI - certidão de quitação eleitoral;

Inicialmente, não havia definição clara sobre o que abrangia essa quitação.

Em 2009, a Lei 12.034 alterou a Lei das Eleições, incluindo o mencionado § 7º no art. 11, especificando o que a certidão de quitação eleitoral deveria abranger:

- Gozo dos direitos políticos;
- Regular exercício do voto;
- Atendimento a convocações da Justiça Eleitoral;
- Inexistência de multas eleitorais não pagas;
- Apresentação de contas de campanha eleitoral.

Na ADI, o PGR sustentou o argumento de que a “apresentação de contas” mencionada no § 7º do art. 11 deve ser entendida como **apresentação regular e sem falhas**. Assim, não basta apresentar as contas. Elas devem ser regulares.

O autor argumentou que uma interpretação literal do § 7º do art. 11 violaria princípios constitucionais como:

- Dever de prestação de contas;
- Princípio da moralidade
- Proteção contra abuso do poder econômico nas eleições.

O PGR relata, na petição inicial, que o TSE entendia que a quitação eleitoral exigia aprovação das contas. Após a Lei nº 12.034/2009, o TSE mudou seu entendimento e passou a considerar que apenas a apresentação das contas, mesmo que desaprovadas, era suficiente para obter quitação eleitoral.

O PGR argumenta, então, que essa interpretação literal do TSE para o § 7º do art. 11:

- Esvazia o dever constitucional de prestar contas;
- Permite impunidade em casos de irregularidades graves;
- Contraria diretrizes constitucionais de moralidade e probidade.

Em resumo, o PGR pediu que o STF desse interpretação conforme a Constituição Federal ao § 7º do art. 11 da Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições), para que a expressão “apresentação de contas”, dele constante, seja compreendida em seu sentido substancial (e não literal). Pediu que o STF dissesse que “apresentação de contas” significa apresentação regular das contas de campanha eleitoral.

Os argumentos invocados pelo PGR foram acolhidos pelo STF?

NÃO. O § 7º do art. 11 da Lei nº 9.504/97 impõe tão somente que as contas de campanha sejam apresentadas tempestivamente. Isso para viabilizar a adequada análise pela Justiça Eleitoral, em atendimento ao dever de prestar contas. Essa é a interpretação reiteradamente dada pelo TSE e que deve ser mantida.

O dever de prestar contas à Justiça Eleitoral imposto aos partidos políticos está previsto no art. 17, inciso III, da Constituição Federal:

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

(...)

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

O dever de prestar contas possui um objeto específico e decorre da necessidade de verificar a origem e o destino dos recursos financeiros utilizados por candidatos e partidos políticos. Essas entidades são

financiadas predominantemente pelo Fundo Partidário e, atualmente, pelo Fundo Especial de Financiamento de Campanha (instituído pela Lei nº 13.487/2017), ou seja, com recursos públicos. Nesse sentido, a jurisprudência do TSE é clara quanto ao objeto das prestações de contas e sua finalidade no contexto do processo eleitoral, como demonstram os seguintes trechos jurisprudenciais:

A fiscalização exercida por esta Justiça Especializada sobre as prestações de contas adere ao campo restrito de sua competência e deve atestar se elas refletem adequadamente a real movimentação financeira, os dispêndios e os recursos aplicados nas campanhas eleitorais, conforme o art. 34, caput, da Lei dos Partidos Políticos. Disso se extrai que a fiscalização as contas apresentadas pelas legendas políticas à Justiça Eleitoral ocorre sobre os limites da documentação contida nos autos.

Prestação de Contas 060185563/DF, Rel. Min. Edson Fachin, DJe de 10/5/22.

A análise das contas de partido pela Justiça Eleitoral envolve o exame da aplicação regular dos recursos do Fundo Partidário, a averiguação do recebimento de recursos de fontes ilícitas e de origem não identificada e a vinculação dos gastos à atividade partidária.

Prestação de Contas 26571/DF, Rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, DJe de 30/6/20.

A análise das contas partidárias pela Justiça Eleitoral envolve o exame da aplicação regular dos recursos do Fundo Partidário, a averiguação do recebimento de recursos de fontes ilícitas e de doações de recursos de origem não identificada e a vinculação dos gastos à efetiva atividade partidária. Assim, a escrituração contábil - com documentação que comprove a entrada e a saída de recursos recebidos e aplicados - é imprescindível para que a Justiça Eleitoral exerça a fiscalização sobre as contas, nos termos do art. 34, III, da Lei nº 9.096/95.

Prestação de Contas 28596/DF, Rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, DJe de 30/4/19.

O legislador, por meio da Lei nº 12.034/2009, adicionou o § 7º ao art. 11 da Lei nº 9.504/97, estabelecendo que o conceito de quitação eleitoral se compatibiliza com a simples apresentação das contas de campanha, sem exigir sua aprovação. Essa interpretação foi plenamente confirmada pela jurisprudência e pelas resoluções do TSE, o que trouxe estabilidade e segurança jurídica quanto ao seu alcance.

Nessa linha, o TSE proferiu inúmeros julgados segundo os quais a desaprovação das contas não obsta a obtenção de quitação eleitoral, como, por exemplo o REsp nº 45.491/SP, no qual se decidiu que, “embora a prestação de contas extemporânea tenha sido posteriormente processada e julgada como aprovada, tal circunstância não afasta a irregularidade decorrente da sua apresentação fora do prazo legal, razão pela qual, nos termos do art. 42, I, da Res.-TSE nº 22.715, deve o candidato permanecer sem quitação eleitoral no curso do mandato ao qual concorreu nas eleições de 2008”.

No mesmo sentido, ao apreciar a Petição nº 257-60, o TSE assentou que a apresentação extemporânea das contas de campanha enseja seu julgamento como não tendo sido prestadas e a ausência de quitação eleitoral pelo prazo do mandato ao qual o candidato concorreu e, ultrapassado esse prazo, até que sejam efetivamente apresentadas.

Nesse contexto, inexistente proteção deficiente dos valores constitucionais que resguardam a democracia e o processo eleitoral brasileiro, pois há mecanismos de direito material e processual para combater eventuais desvios financeiros, abuso do poder econômico e diversos outros meios de corrupção que geram prejuízos à estabilidade democrática.

Ademais, o instituto da quitação eleitoral não guarda relação com as hipóteses de inelegibilidade, mas com os requisitos de registrabilidade.

Ao exigir a apresentação de contas de campanha, a norma ora questionada impôs tão somente que elas fossem feitas tempestivamente, de modo a tornar viável a adequada análise pela Justiça Eleitoral, em atendimento ao dever de prestar contas previsto no art. 17, inciso III, da Constituição Federal, como reiteradamente interpretado e regulamentado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Assim, o acolhimento da tese proposta na inicial — de que a expressão “apresentação de contas”, para

fins de quitação eleitoral, deva abranger a apresentação regular das contas de campanha — resultaria em indevida ingerência sobre a opção legítima do legislador ordinário.

Vale registrar, por fim, que a distinção entre aprovação e apresentação das contas eleitorais decorre da redação do art. 30 da Lei nº 9.504/97, o que não impede o controle acerca da arrecadação das campanhas eleitorais pela Justiça Eleitoral, seja por meio da representação instituída pelo art. 30-A da Lei das Eleições, seja pela via da investigação judicial eleitoral prevista no art. 22 da LC nº 64/90, de modo que não subsiste a alegada “proteção deficiente” dos princípios constitucionais que guarnecem o processo eleitoral.

Ambos podem gerar, de acordo com a gravidade dos desvios financeiros, bem como a lesividade aos bens jurídicos tutelados pelo art. 14, § 9º, a cassação dos diplomas e mandatos dos candidatos eleitos, bem como a declaração de inelegibilidade dos responsáveis pelos ilícitos (como consequência imediata, no caso das investigações judiciais eleitorais previstas no art. 22 da LC n. 64/90, ou mediata, no caso das representações do art. 30-A da Lei n. 9.504/97, c/c art. 1º, I, j, da Lei de Inelegibilidades), observando-se os postulados da proporcionalidade e razoabilidade, os quais deverão ser sopesados em cada caso concreto.

Em suma:

É constitucional — e está em harmonia com os princípios da moralidade, da probidade e da transparência — a interpretação gramatical da expressão “apresentação de contas” (art. 11, § 7º, Lei nº 9.504/1997), isto é, no sentido de que basta a apresentação tempestiva das contas de campanha para se obter a certidão de quitação eleitoral, não sendo necessária a regularidade ou a aprovação delas.

STF. Plenário. ADI 4.899/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 07/08/2024 (Info 1144).

Com base nesses e em outros entendimentos, o STF julgou improcedente o pedido formulado pelo PGR, devendo a expressão “apresentação de contas” (§ 7º do art. 11 da Lei nº 9.504/97), parte integrante do conceito de quitação eleitoral, ser compreendida em seu sentido gramatical.

DIREITO NOTARIAL E REGISTRAL

REGIME JURÍDICO

São constitucionais as Resoluções 80/2009 e 81/2009, que declaram a vacância de serviços notariais e de registros e organizam as vagas desses serviços para fins de concurso público

Importante!!!

ODS 16

O concurso público de provas e títulos é imprescindível para a investidura em serventia extrajudicial, nos termos do art. 236, § 3º, da CF/88. Essa noma é autoaplicável desde a promulgação do texto constitucional (05/10/1988).

As investiduras flagrantemente inconstitucionais não estão sujeitas à decadência administrativa (art. 54 da Lei nº 9.784/99).

Não há direito adquirido à efetivação de substitutos no cargo vago de titular de serventia quando a vaga surgiu após a Constituição de 1988.

A declaração de vacância estabelecida na Resolução nº 80/09 do CNJ apenas torna efetivo o comando constitucional e baliza a atuação administrativa dos tribunais ao organizarem e proverem seus serviços extrajudiciais, conferindo substância à necessidade de concurso público para a delegação de ofícios.

Eventuais investiduras sem concurso público (de provimento ou de remoção), mesmo que estivessem em conformidade com a legislação estadual e que tenham sido implementadas após a Constituição de 1988 e antes do advento da Lei nº 8.935/94, são inconstitucionais.

Compete à União dispor, mediante lei, sobre os concursos de ingresso e de remoção na atividade notarial e registral. É atribuição do Poder Judiciário a realização dos concursos e a investidura nas serventias, sem a participação do Poder Executivo. Não se mostra desarrazoado o prazo de 15 (quinze) dias para a impugnação dos editais, uma vez que a Lei nº 8.935/94 não estipulou ou restringiu tal prazo.

Não há uma “carreira” de notários e registradores. Como não constitui uma etapa na “carreira” dos cartórios, a investidura em outra serventia representa o ingresso em atividade de caráter essencial e de elevada complexidade. Tendo em vista essas características, ela requer a aplicação de concurso público na modalidade de provas e títulos, ainda que seja um concurso voltado somente para os tabeliães já titulares de outorgas e que se submeteram a prévio concurso público de provas e títulos para o provimento originário. Embora o concurso para remoção seja público, isso não significa que será aberto ao público em geral. A atribuição de natureza pública se refere à necessidade de produção dos atos do concurso com publicidade e isonomia.

STF. Plenário. ADI 4.300/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 07/08/2024 (Info 1144).

O caso concreto foi o seguinte:

Antes de 2009, estava havendo uma série de questionamentos a respeito das vagas existentes nos serviços notariais e registrais e também sobre os concursos públicos para essas serventias.

A fim de tentar minimizar essas controvérsias, o Conselho Nacional de Justiça editou duas resoluções sobre o tema:

- Resolução nº 80/2009, que declarou a vacância dos serviços notariais e de registro ocupados em desacordo com as normas constitucionais pertinentes à matéria, estabelecendo regras para a preservação da ampla defesa dos interessados, para o período de transição e para a organização das vagas do serviço de notas e registro que serão submetidas a concurso público.
- Resolução nº 81/2009, que tratou sobre os concursos públicos de provas e títulos, para a outorga das Delegações de Notas e de Registro, e minuta de edital.

ADI

A Associação dos Notários e Registradores do Brasil (ANOREG/BR) ajuizou ADI contra essas Resoluções. Veja abaixo um resumo dos argumentos da autora:

- inovação indevida na ordem jurídica: o CNJ teria excedido sua competência e inovado na ordem jurídica ao estabelecer regras específicas para concursos públicos para cartórios. Essa competência seria exclusiva do Congresso Nacional, conforme os arts. 236, § 3º, e 24, §§ 1º a 4º, da Constituição Federal.
- concurso de remoção: alegou que o concurso de remoção deve ocorrer exclusivamente na modalidade de títulos, conforme estipulado pelo art. 16 da Lei nº 8.935/94, com a redação dada pela Lei nº 10.506/02. Assim, a exigência de concurso de provas e títulos estabelecida pelo CNJ seria inconstitucional.
- vacância das serventias: a ANOREG questionou a constitucionalidade da declaração de vacância das serventias providas sem concurso público de provas e títulos, conforme estipulado pela Resolução nº 80/09. Argumentou que o CNJ extrapolou suas competências ao declarar vagas serventias providas em conformidade com legislações estaduais anteriores à Lei nº 8.935/94, e ao não garantir o contraditório e a ampla defesa aos titulares afetados.
- prazo para impugnação de edital de concurso: a parte autora questionou o estabelecimento de prazo para a impugnação de edital de concurso público, argumentando que tal competência seria reservada à legislação nacional ou estadual, e não ao CNJ.

- competência para realização de concursos e provimento de serventias: por fim, a autora argumentou que a competência para decidir sobre a realização de concursos para cartórios e para prover as serventias caberia ao Poder Executivo, e não ao Poder Judiciário.

O STF concordou com os argumentos da ANOREG? As resoluções impugnadas são inconstitucionais?
NÃO.

CNJ

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) foi instituído pela Emenda Constitucional nº 45/04, após os primeiros anos de vigência da Constituição de 1988. Sua criação respondeu a demandas da sociedade e da magistratura, considerando as novas realidades surgidas com a redemocratização, como as exigências de transparência e eficiência no Poder Público.

Nesse contexto, o CNJ tem como principais competências: (i) o controle da atividade administrativa do Poder Judiciário e (ii) o controle ético-disciplinar da magistratura.

A atuação do CNJ abrange todos os órgãos do Poder Judiciário (exceto o STF) em todos os níveis da federação.

As atribuições do Conselho para exercer essas competências, no que diz respeito ao tema em questão, estão previstas nos incisos II e III do art. 103-B, § 4º, da Constituição Federal:

Art. 103. (...)

§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

(...)

II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;

III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção ou a disponibilidade e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa (Redação conferida pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

Organização e regulamentação do acesso às serventias extrajudiciais

A divisão constitucional de competências estabelecida nos arts. 22 a 24 da CF/88 não impede a atuação do CNJ. Embora o Conselho deva respeitar as competências dos entes federados, sua atuação não se restringe apenas às matérias de competência da União.

Assim, independentemente de qual ente federativo seja responsável pela regulamentação e pela realização de concursos para delegação de outorgas, cabe ao CNJ disciplinar a matéria, exercendo seu papel de controle da atividade administrativa dos tribunais.

Vale destacar que, devido à sua natureza sui generis dentro do sistema institucional brasileiro, o CNJ extrai sua competência normativa diretamente da Constituição, conforme o art. 103-B, § 4º. Compete ao CNJ editar atos regulamentares para assegurar a aplicabilidade dos princípios constitucionais relacionados à atividade administrativa do Estado.

Portanto, o Poder Judiciário é competente para desenvolver, em todas as suas fases, a seleção e o provimento das vagas de serventias extrajudiciais, nos termos do art. 15 da Lei nº 8.935/94:

Art. 15. Os concursos serão realizados pelo Poder Judiciário, com a participação, em todas as suas fases, da Ordem dos Advogados do Brasil, do Ministério Público, de um notário e de um registrador.

§ 1º O concurso será aberto com a publicação de edital, dele constando os critérios de desempate.

§ 2º Ao concurso público poderão concorrer candidatos não bacharéis em direito que tenham completado, até a data da primeira publicação do edital do concurso de provas e títulos, dez anos de exercício em serviço notarial ou de registro.

§ 3º (Vetado).

Cumpre ao CNJ editar atos regulamentares para dar aplicabilidade aos princípios constitucionais ligados à atividade administrativa do Estado. Nesse contexto, independentemente do ente responsável pela regulamentação e pela realização de concurso de delegação de outorgas, compete ao CNJ dispor sobre a matéria, na condição de instituição de caráter nacional e com função de controle da atividade administrativa dos tribunais (art. 103-B, § 4º, CF/88).

Necessidade de concurso público de provas e títulos para a outorga de delegações de serventias extrajudiciais

Além disso, o art. 236, § 3º, da Constituição Federal, deve ser interpretado sistematicamente, a fim de considerar que a natureza e a complexidade das atividades cartorárias demanda concurso público na modalidade de provas e títulos, seja para o provimento inicial, seja para a remoção:

Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

(...)

§ 3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.

O conteúdo do § 3º é inequívoco: somente por meio de concurso público pode ocorrer o ingresso na atividade notarial e de registro.

Há um preceito fático (o ingresso nos serviços notariais e de registro), ao qual se atribui um preceito normativo (a imprescindibilidade de concurso público de provas e títulos).

Não há qualquer margem para dúvidas semânticas sobre o teor dessa norma. Tampouco há qualquer ressalva normativa a sua aplicabilidade direta, imediata e integral (ou seja, não há uma cláusula de exceção ou a remissão a lei para inaugurar a eficácia do preceito, como é usual em outros trechos da Constituição). Importante lembrar que o STF, recentemente, decidiu que:

É inconstitucional norma que estabelece a modalidade de concurso de remoção na titularidade dos serviços notariais e de registro apenas por avaliação de títulos.

Essa previsão de remoção unicamente com base em títulos viola regra expressa presente no art. 236, § 3º, da CF/88.

Com isso, foi declarada a inconstitucionalidade do art. 16 da Lei nº 8.935/94, na redação dada pela Lei nº 10.506/2022.

STF. Plenário. ADC 14/DF, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 04/09/2023 (Info 1106).

Resumo das principais conclusões do STF

- O concurso público de provas e títulos é imprescindível para a investidura em serventia extrajudicial, nos termos do art. 236, § 3º, da CF/88. Essa norma é autoaplicável desde a promulgação do texto constitucional (05/10/1988).

- As investiduras flagrantemente inconstitucionais não estão sujeitas à decadência administrativa (art. 54 da Lei nº 9.784/99).
- Não há direito adquirido à efetivação de substitutos no cargo vago de titular de serventia quando a vaga surgiu após a Constituição de 1988.
- A declaração de vacância estabelecida na Resolução nº 80/09 do CNJ apenas torna efetivo o comando constitucional e baliza a atuação administrativa dos tribunais ao organizarem e proverem seus serviços extrajudiciais, conferindo substância à necessidade de concurso público para a delegação de ofícios.
- Eventuais investiduras sem concurso público (de provimento ou de remoção), mesmo que estivessem em conformidade com a legislação estadual e que tenham sido implementadas após a Constituição de 1988 e antes do advento da Lei nº 8.935/94, são inconstitucionais.
- Compete à União dispor, mediante lei, sobre os concursos de ingresso e de remoção na atividade notarial e registral. É atribuição do Poder Judiciário a realização dos concursos e a investidura nas serventias, sem a participação do Poder Executivo. Não se mostra desarrazoado o prazo de 15 (quinze) dias para a impugnação dos editais, uma vez que a Lei nº 8.935/94 não estipulou ou restringiu tal prazo.
- Não há uma “carreira” de notários e registradores. Como não constitui uma etapa na “carreira” dos cartorários, a investidura em outra serventia representa o ingresso em atividade de caráter essencial e de elevada complexidade. Tendo em vista essas características, ela requer a aplicação de concurso público na modalidade de provas e títulos, ainda que seja um concurso voltado somente para os tabeliães já titulares de outorgas e que se submeteram a prévio concurso público de provas e títulos para o provimento originário. Embora o concurso para remoção seja público, isso não significa que será aberto ao público em geral. A atribuição de natureza pública se refere à necessidade de produção dos atos do concurso com publicidade e isonomia.

Em suma:

São constitucionais — na medida em que inexistente extrapolação de suas competências — normas das Resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) nº 80/2009 e nº 81/2009 que declaram a vacância de serviços notariais e de registros, bem como organizam as vagas desses serviços para fins de concurso público de provas e títulos.

STF. Plenário. ADI 4.300/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 07/08/2024 (Info 1144).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou improcedente a ação para assentar a constitucionalidade dos dispositivos impugnados das Resoluções CNJ nº 80/2009 e nº 81/2009.

DIREITO PROCESSUAL CIVIL

EXECUÇÃO FISCAL

Afasta-se a regra de competência jurisdicional prevista no art. 46, § 5º, do Código de Processo Civil, quando a sua incidência implicar o ajuizamento e o processamento da ação executiva em outro estado da Federação

Importante!!!

Assunto já apreciado no Info 1092-STF

ODS 16

O art. 46, § 5º do CPC prevê que:

Art. 46. A ação fundada em direito pessoal ou em direito real sobre bens móveis será proposta, em regra, no foro de domicílio do réu. (...) § 5º A execução fiscal será proposta no foro de domicílio do réu, no de sua residência ou no do lugar onde for encontrado.

O STF, contudo, conferiu interpretação conforme à Constituição para esse dispositivo.

A aplicação do art. 46, § 5º, do CPC deve ficar restrita aos limites do território de cada ente subnacional ou ao local de ocorrência do fato gerador.

STF. Plenário. ARE 1.327.576/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 07/08/2024 (Repercussão Geral – Tema 1.204) (Info 1144).

Imagine a seguinte situação adaptada:

Alfa Ltda é uma empresa situada em Itajaí (SC).

O Estado do Rio Grande do Sul ingressou com execução fiscal contra a empresa Alfa Ltda cobrando dívidas de ICMS.

A execução fiscal foi proposta em São José do Ouro (RS), local onde ocorreu a autuação fiscal.

Em sede de embargos à execução, a executada argumentou que a execução fiscal deveria ter sido ajuizada no seu domicílio, isto é, em Itajaí (SC), e não em São José do Ouro (RS).

A empresa fundamentou seu pedido com base no art. 46, § 5º, do CPC:

Art. 46. A ação fundada em direito pessoal ou em direito real sobre bens móveis será proposta, em regra, no foro de domicílio do réu.

(...)

§ 5º A execução fiscal será proposta no foro de domicílio do réu, no de sua residência ou no do lugar onde for encontrado.

Após sucessivos recursos, o caso chegou até o STF. A pretensão da empresa foi acolhida?

NÃO.

O art. 46, § 5º do CPC já foi analisado pelo STF e recebeu uma interpretação conforme a Constituição no julgamento das ADIs 5.737/DF e 5.492/DF.

O STF decidiu que não se pode permitir que os Estados-membros e o Distrito Federal sejam obrigados a demandar fora de seus respectivos limites territoriais. Se isso fosse permitido, estaria havendo uma ofensa à auto-organização que lhes foi conferida pela Constituição Federal (art. 18).

A interpretação que o STF deu para o art. 46, § 5º foi a seguinte:

A aplicação do art. 46, § 5º, do CPC deve ficar restrita aos limites do território de cada ente subnacional ou ao local de ocorrência do fato gerador.

STF. Plenário. ARE 1.327.576/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 07/08/2024 (Repercussão Geral – Tema 1.204) (Info 1144).

A atuação do Poder Judiciário estadual nas questões relativas aos entes públicos subnacionais não pode ser afastada.

Ademais, os tribunais possuem funções administrativas — como as relativas ao pagamento de precatórios — que, sem expressa previsão constitucional, não devem ser exercidas por autoridades de outros entes federados, sob pena de gerar grave interferência na gestão e no orçamento públicos, e risco aos direitos dos credores.

No caso concreto, a execução fiscal movida pelo Estado do Rio Grande do Sul deve prosseguir na comarca de São José do Ouro (RS), local em que ocorreu a autuação fiscal, não sendo viável, com base no art. 46, § 5º, do CPC/2015, o deslocamento do feito para Itajaí (SC), a cidade catarinense em que fica a sede da empresa executada.

DOD PLUS – JULGADO CORRELATO

É inconstitucional a regra de competência que autoriza que entes subnacionais sejam demandados em qualquer comarca do País, pois a fixação do foro deve se restringir aos seus respectivos limites territoriais

Deve ser conferida interpretação conforme a Constituição aos artigos 46, § 5º, e 52, parágrafo único, ambos do CPC/2015, no sentido de que a competência seja definida nos limites territoriais do respectivo estado ou do Distrito Federal, nos casos de promoção de execução fiscal e de ajuizamento de ação em que qualquer deles seja demandado.

A possibilidade de litigar em face da União em qualquer parte do País (art. 109, §§ 1º e 2º, CF/88) é compatível com a estruturação nacional da Advocacia Pública federal. Contudo, estender essa previsão aos entes subnacionais resulta na descon sideração de sua prerrogativa constitucional de auto-organização (arts. 18, 25 e 125, CF/88) e da circunstância de que sua atuação se desenvolve dentro dos seus limites territoriais.

STF. Plenário ADI 5.492/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 25/4/2023 (Info 1092).

STF. Plenário ADI 5.737/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, redator do acórdão Min. Roberto Barroso, julgado em 25/4/2023 (Info 1092).

DIREITO TRIBUTÁRIO

ICMS

O regime de antecipação de pagamento do ICMS não constitui benefício fiscal próprio capaz de atrair a exigência de sua regulamentação por lei complementar

ODS 12 E 16

A antecipação tributária implica mudança, por ficção, do momento de recolhimento do tributo, de modo que, embora possa vir a representar favor relativamente a certo contribuinte, não resulta em redução da carga tributária.

Logo, essa antecipação não precisa observar o art. 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição e o art. 1º da LC 24/75, que são dispositivos relacionados com a concessão e revogação de isenções, incentivos e benefícios fiscais.

STF. Plenário. ADI 2.805/RS, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 14/08/2024 (Info 1144).

O caso concreto foi o seguinte:

A Lei estadual nº 8.820/1989, do Rio Grande do Sul, trata sobre ICMS.

Em 2000, foi aprovada a Lei estadual nº 11.458/2000, que introduziu alterações na Lei nº 8.820/1989.

A Lei nº 11.458/2000 acrescentou dois novos parágrafos no art. 24 da Lei nº 8.820/1989, com a seguinte redação:

Art. 24 (...)

§ 2º O Poder Executivo não poderá condicionar a concessão de prazo de pagamento à prestação de garantia real ou fidejussória pelo sujeito passivo.

(...)

§ 7º Além das hipóteses previstas no parágrafo anterior, sempre que houver necessidade ou conveniência, poderá ser exigido o pagamento antecipado do imposto, com a fixação, se for o caso, do valor da operação ou da prestação subsequente, a ser realizada pelo próprio contribuinte, exceto nas saídas de couro e de pele, classificados no Capítulo 41 da NBMISHNCM.

Importante explicar que o projeto de lei que deu origem à Lei nº 11.458/2000 foi de iniciativa parlamentar.

ADI

No início de 2003, o Governador do Estado do Rio Grande do Sul ingressou com ADI contra a Lei nº 11.458/2000.

O autor argumentou que a lei seria inconstitucional por dois motivos principais:

a) Vício de iniciativa: o proponente aponta desrespeito ao princípio da independência e da harmonia entre os Poderes, constante do art. 2º da Constituição Federal, bem como à iniciativa legislativa do Chefe do Executivo prevista nos arts. 61, § 1º, II, “e”, e 84, II e VI, da Constituição.

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos.

b) Concessão indevida de benefício fiscal: sustentou que a Lei impugnada violou o art. 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição considerando que criou uma exceção ao regime de antecipação, o que configuraria típico benefício fiscal concedido sem prévia deliberação do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz).

O STF concordou com os argumentos do autor?

NÃO.

O STF declarou que os estados possuem autonomia para legislar sobre determinadas matérias, desde que respeitem os limites da Constituição Federal.

No caso concreto, a legislação atacada não contém vício formal, pois não versa sobre criação ou extinção de órgãos da administração pública. Logo, não há violação aos arts. 61, § 1º, II, “e”, e 84, II e VI, da Constituição.

A Lei estadual nº 11.458/2000 tratou de ICMS.

O texto constitucional confere aos estados-membros e ao Distrito Federal competência legislativa plena para instituir o ICMS, mas reserva à lei complementar a regulamentação no que tange à forma que as isenções, incentivos e benefícios fiscais do referido imposto serão concedidos ou revogados. Confira a redação do art. 155, II da CF/88:

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

(...)

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

Ademais, a deflagração do processo legislativo em matéria tributária não é de iniciativa exclusiva ao chefe do Poder Executivo.

A respeito, a jurisprudência do STF é uníssona em negar a exigência de reserva de iniciativa em matéria tributária, ainda que se cuide de lei que vise à minoração ou revogação de tributo.

As leis em matéria tributária enquadram-se na regra de iniciativa geral, que autoriza a qualquer parlamentar deputado federal ou senador apresentar projeto de lei cujo conteúdo consista em instituir, modificar ou revogar tributo.

Não há, no texto constitucional em vigor, qualquer mandamento que determine a iniciativa exclusiva do chefe do Executivo quanto aos tributos, lembrando que a regra do art. 61, § 1º, inciso II, b, diz que são de iniciativa do presidente da República leis tributárias referentes apenas aos territórios.

O STF já fixou tese a respeito:

Inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedam renúncia fiscal.

Vale ressaltar que a regra do artigo 61, parágrafo 1º, inciso II, b, ao dizer que são de iniciativa do Presidente da República leis tributárias, referem-se apenas aos Territórios Federais.

STF. Plenário. ARE 743.480/MG (repercussão geral Tema 682), Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 10/10/2013 (Info 729).

Quanto à antecipação tributária, o STF entendeu que a regulamentação da modalidade de antecipação de pagamento de tributo, com introdução de hipótese de exceção, não constitui benefício próprio a atrair o art. 155, §2º, XII, “g”, da CF/88:

Art. 155 (...)

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

(...)

XII - cabe à lei complementar:

(...)

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

Segundo entende o STF, a exigência da reserva legal não se aplica à fixação de prazo para o recolhimento do tributo. Isso porque o prazo para o pagamento da exação não foi listado no rol do art. 97 do CTN, que prevê os elementos que integram a regra matriz de incidência tributária e que, portanto, devem ser tratados por meio de lei:

Art. 97. Somente a lei pode estabelecer:

(...)

III - a definição do fato gerador da obrigação tributária principal, ressalvado o disposto no inciso I do § 3º do artigo 52, e do seu sujeito passivo;

O prazo para pagamento (tempo do pagamento) pode ser fixado pela legislação tributária, nos termos do art. 160 do CTN:

Art. 160. Quando a legislação tributária não fixar o tempo do pagamento, o vencimento do crédito ocorre trinta dias depois da data em que se considera o sujeito passivo notificado do lançamento.

Parágrafo único. A legislação tributária pode conceder desconto pela antecipação do pagamento, nas condições que estabeleça.

A antecipação tributária implica alteração, por ficção jurídica, da ocorrência da hipótese de incidência da exação e, consequentemente, do momento de recolhimento do tributo. Assim, embora possa representar favor relativamente a um certo contribuinte, não configura redução da carga tributária.

Na espécie, a lei estadual impugnada, de iniciativa parlamentar, versa sobre a concessão de prazo para pagamento do ICMS, liberando o sujeito passivo em prestar garantia real ou fidejussória, bem como estabelece exceções ao pagamento antecipado do mencionado tributo.

Em suma:

O regime de antecipação de pagamento do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (ICMS) não constitui benefício fiscal próprio capaz de atrair a exigência de sua regulamentação por lei complementar.

STF. Plenário. ADI 2.805/RS, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 14/08/2024 (Info 1144).

Com base nesses entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou improcedente a ação para assentar a constitucionalidade da Lei nº 11.458/2000 do Estado do Rio Grande do Sul.

EXERCÍCIOS

Julgue os itens a seguir:

- 1) É constitucional a criação de órgão para assessoramento e consultoria jurídica de Tribunal de Contas, podendo, todavia, realizar a representação judicial da Corte exclusivamente nos casos em que discutidas prerrogativas institucionais ou a autonomia do TCE. ()
- 2) É constitucional o aproveitamento de servidores titulares de cargos públicos diversos, por designação, para atuarem como advogados do Tribunal de Contas. ()
- 3) São inconstitucionais normas da EC nº 123/2022 que instituíram o estado de emergência no ano de 2022, bem como criaram e ampliaram benefícios sociais três meses antes das eleições. Ao possibilitar a distribuição gratuita de bens em ano de pleito, a emenda violou o princípio da igualdade de oportunidades entre os candidatos (igualdade eleitoral) e a regra da anterioridade eleitoral (art. 16, CF/88). ()
- 4) É inconstitucional a interpretação gramatical da expressão “apresentação de contas” (art. 11, § 7º, Lei nº 9.504/1997), isto é, no sentido de que basta a apresentação tempestiva das contas de campanha para se obter a certidão de quitação eleitoral, não sendo necessária a regularidade ou a aprovação delas. ()
- 5) São constitucionais — na medida em que inexistente extrapolação de suas competências — normas das Resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) nº 80/2009 e nº 81/2009 que declaram a vacância de serviços notariais e de registros, bem como organizam as vagas desses serviços para fins de concurso público de provas e títulos. ()
- 6) A aplicação do art. 46, § 5º, do CPC deve ficar restrita aos limites do território de cada ente subnacional ou ao local de ocorrência do fato gerador. ()
- 7) O regime de antecipação de pagamento do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (ICMS) não constitui benefício fiscal próprio capaz de atrair a exigência de sua regulamentação por lei complementar. ()

Gabarito

1. C	2. E	3. C	4. E	5. C	6. C	7. C
------	------	------	------	------	------	------