

Informativo comentado: Informativo 1166-STF

Márcio André Lopes Cavalcante

ÍNDICE

DIREITO CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL DE CONTAS

- *Os Tribunais de Contas possuem competência constitucional para julgar as contas de gestão de prefeitos que ordenam despesas, imputando débitos e sanções fora da esfera eleitoral, independentemente de ratificação pelas Câmaras Municipais.*
- *A inércia do Tribunal de Contas estadual em emitir parecer prévio dentro do prazo constitucionalmente estipulado (art. 71, I, CF/88) não impede o Poder Legislativo de julgar as contas do chefe do Poder Executivo local.*
- *É inconstitucional norma de Constituição estadual que permite à Assembleia Legislativa julgar Conselheiros de Tribunais de Contas e aplicar sanção de perda do cargo.*

PODER JUDICIÁRIO

- *É constitucional lei estadual que estabelece a precedência da remoção sobre a promoção por antiguidade na carreira da magistratura.*

SEGURANÇA PÚBLICA

- *É constitucional o exercício do policiamento ostensivo e comunitário pela guarda municipal no âmbito local correspondente, desde que respeitadas as atribuições dos outros entes federativos.*

DIREITO ADMINISTRATIVO

SERVIDORES PÚBLICOS

- *O regime de subsídios permite gratificações por cargos em comissão ou funções de confiança, desde que respeitado o teto constitucional; vale ressaltar que não se permite a incorporação dessa gratificação aos vencimentos.*

TETO REMUNERATÓRIO

- *É inconstitucional a inclusão de verbas remuneratórias como exceção ao teto constitucional; a natureza remuneratória ou indenizatória de determinado valor auferido depende da análise do seu fato gerador.*

DIREITO ELEITORAL

PROPAGANDA ELEITORAL

- *A pretensão de interpretar o art. 46 da Lei 9.504/97 para alterar o momento de contagem de parlamentares para fins de debates eleitorais (mudando-o para o final das convenções partidárias) é inadequada, pois violaria a proibição de o Judiciário atuar como legislador positivo.*

DIREITO PROCESSUAL PENAL

INDULTO

- *É constitucional o art. 5º do Decreto 11.302/2022.*

DIREITO CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL DE CONTAS

Os Tribunais de Contas possuem competência constitucional para julgar as contas de gestão de prefeitos que ordenam despesas, imputando débitos e sanções fora da esfera eleitoral, independentemente de ratificação pelas Câmaras Municipais

Importante!!!

ODS 16

- (I) Prefeitos que ordenam despesas têm o dever de prestar contas, seja por atuarem como responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração, seja na eventualidade de darem causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em prejuízo ao erário;
- (II) Compete aos Tribunais de Contas, nos termos do art. 71, II, da Constituição Federal de 1988, o julgamento das contas de Prefeitos que atuem na qualidade de ordenadores de despesas;
- (III) A competência dos Tribunais de Contas, quando atestada a irregularidade de contas de gestão prestadas por Prefeitos ordenadores de despesa, se restringe à imputação de débito e à aplicação de sanções fora da esfera eleitoral, independentemente de ratificação pelas Câmaras Municipais, preservada a competência exclusiva destas para os fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990.

STF. Plenário. ADPF 982/PR, Rel. Min. Flávio Dino, julgado em 24/02/2025 (Info 1166).

Relembrando o Tema 157 e o Tema 835 de repercussão geral do STF (definidos em 2016)

A Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar 135/2010) estabelece que políticos que tiveram suas contas rejeitadas por irregularidades graves (como desvios de dinheiro público) ficam inelegíveis por 8 anos (art. 1º, I, “g”).

Havia uma dúvida sobre qual órgão seria responsável por julgar as contas dos Prefeitos.

Para os fins do art. 1º, I, “g”, da LC 64/1990, quem tem a competência para julgar as contas do prefeito?

1ª corrente: Tribunal de Contas

- defendia que o Tribunal de Contas podia rejeitar as contas do Prefeito, e isso já bastaria para torná-lo inelegível;
- era a posição da maioria dos Tribunais de Contas e do Ministério Público Eleitoral.

2ª corrente: Câmara dos Vereadores

- somente a Câmara Municipal pode rejeitar as contas do Prefeito.
- o Tribunal de Contas apenas elabora um parecer técnico, que auxilia a Câmara, mas não decide.

Qual foi a corrente adotada pelo STF em 2016?

A 2ª corrente.

O STF decidiu que a Câmara dos Vereadores é o órgão competente para julgar as contas do Prefeito, tanto as de governo (relativas ao desempenho do mandato) quanto as de gestão (relativas aos gastos públicos). O Tribunal de Contas emite um parecer técnico, porém a decisão final é da Câmara, que pode rejeitar o parecer do Tribunal de Contas, desde que com o voto de 2/3 dos Vereadores.

Veja a tese fixada:

Para os fins do artigo 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64/1990, a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com auxílio

dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos vereadores.

STF. Plenário. RE 848.826/DF, rel. orig. Min. Roberto Barroso, red. p/ o acórdão Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 10/8/2016 (Repercussão Geral – Tema 835).

Outra questão era: se o Tribunal de Contas rejeitasse as contas do Prefeito, mas a Câmara demorasse a julgar, o Prefeito poderia se candidatar nas eleições?

1ª corrente: o parecer do Tribunal de Contas teria efeito imediato, e o Prefeito ficaria inelegível até que a Câmara decidisse.

2ª corrente: o parecer do Tribunal de Contas seria apenas uma opinião técnica, e o Prefeito só ficaria inelegível se a Câmara rejeitasse as contas.

O STF adotou a segunda corrente: o parecer do Tribunal de Contas é apenas opinativo, e o Prefeito só fica inelegível se a Câmara Municipal rejeitar suas contas. Enquanto não houver decisão da Câmara, o Prefeito pode se candidatar.

O parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo.

STF. Plenário. RE 729.744/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 10/8/2016 (Repercussão Geral – Tema 157).

Em suma:

Quem julga as contas do Prefeito?

A Câmara dos Vereadores, com base no parecer técnico do Tribunal de Contas.

E se a Câmara demorar?

O Prefeito pode se candidatar, pois o parecer do Tribunal de Contas não tem efeito imediato. Ele só fica inelegível se a Câmara rejeitar as contas.

Essa decisão do STF foi tomada por 6 votos a 5, mostrando que o tema era bastante discutido e polêmico.

Decisão do STF no RE 729.744 e no RE 848.826 tinha seu âmbito restrito à inelegibilidade

Vale ressaltar, mais uma vez, que o STF restringiu essa decisão aos efeitos eleitorais. Isso está expressamente apontado na parte inicial da tese fixada no Tema 835 da Repercussão Geral: “Para fins da Lei da Ficha Limpa, a apreciação das contas de prefeitos [...] será exercida pelas Câmaras Municipais [...] com parecer prévio do Tribunal de Contas [...]”.

Tribunais de Contas têm a função constitucional de julgar contas de gestores públicos

Segundo a Constituição (art. 71, incisos II e VIII), os Tribunais de Contas têm competência para:

1) Julgar contas de gestores públicos (qualquer autoridade que administre dinheiro público, inclusive prefeitos quando atuam como ordenadores de despesas);

2) Aplicar sanções administrativas como:

- Multas;
- Ressarcimento ao erário (quando há prejuízo aos cofres públicos).

Então, quando um prefeito age como ordenador de despesas (em pequenas cidades, isso é comum), ele é julgado pelo Tribunal de Contas — mas isso não tem relação com inelegibilidade, e sim com responsabilidade administrativa e financeira.

Ocorre que os Tribunais de Justiça, invocando os Temas 157 e 835, começaram a decidir que os Tribunais de Contas não possuem competência para aplicar sanções (como multas e ressarcimento ao erário) a prefeitos, mesmo quando estes agem como gestores diretos de recursos públicos. Vamos entender no tópico abaixo.

O que os Tribunais de Justiça começaram a fazer (indevidamente)?

Vários Tribunais de Justiça estaduais passaram a anular decisões dos Tribunais de Contas, com o seguinte raciocínio: se o STF disse que só a Câmara Municipal pode julgar contas do prefeito, então o Tribunal de Contas não pode aplicar nenhuma penalidade a ele – nem multa, nem ressarcimento – mesmo que ele tenha sido o ordenador de despesas.

ADPF

Diante do cenário acima descrito, em 09/06/2022, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) ajuizou, no STF, uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), contra esse conjunto de decisões dos Tribunais de Justiça.

Segundo a autora, essas decisões:

- vão além do que foi decidido pelo STF no RE 729.744 (Tema 157) e RE 848.826 (Tema 835), que se limitaram aos efeitos eleitorais;
- estendem indevidamente esses precedentes para anular também multas e determinações de ressarcimento ao erário.

O STF concordou com os argumentos invocados pela ATRICON?

SIM.

Contas de governo e contas de gestão

O ato de fiscalizar a Administração Pública envolve duas espécies de prestação de contas:

Contas de GOVERNO	Contas de GESTÃO
Também denominadas de contas de desempenho ou contas de resultado.	Também chamadas de contas de ordenação de despesas.
As contas de governo são aquelas que dizem respeito à execução orçamentária geral e à implementação de políticas públicas.	As contas de gestão estão ligadas ao uso direto de recursos públicos, ou seja, à atuação do agente público como ordenador de despesas.
Ao prestar estas contas, o administrador tem como objetivo demonstrar que cumpriu o orçamento dos planos e programas de governo.	Esta prestação de contas tem como objetivo avaliar não os gastos globais do governante, mas sim cada um dos atos administrativos que compõem a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público.
Tais contas são referentes à atuação do chefe do Poder Executivo como agente político.	Tais contas são referentes à atuação do chefe do Poder Executivo como administrador público.
Elas têm natureza política. No caso dos Prefeitos, as contas de governo são julgadas pela Câmara Municipal, com base no parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas. A Constituição Federal (art. 31, §2º) estabelece que esse parecer só pode ser rejeitado por dois terços dos vereadores.	Nesses casos, quem julga é o Tribunal de Contas, pois se trata de um exame técnico sobre a regularidade da aplicação dos recursos.

Essa distinção não depende do cargo ocupado pelo agente público, mas da natureza das contas. Ou seja, se o prefeito atuou como ordenador de despesas, ele se submete ao julgamento técnico do Tribunal de Contas.

Análise dos Temas de Repercussão Geral do STF envolvendo o assunto

Tema 157 (RE 729.744)

Neste caso, o STF definiu que o parecer do Tribunal de Contas sobre as contas anuais do prefeito tem natureza opinativa, e que o julgamento definitivo cabe à Câmara Municipal.

O foco foi a inelegibilidade prevista na Lei da Ficha Limpa, e o STF deixou claro que a desaprovação de contas pelo Tribunal de Contas, por si só, não torna o prefeito inelegível.

Tema 835 (RE 848.826)

Aqui, o STF discutiu se prefeitos que atuam como ordenadores de despesas também estariam sujeitos ao julgamento apenas da Câmara.

A Corte entendeu que mesmo nesse caso a inelegibilidade só ocorre se a Câmara rejeitar as contas. No entanto, o julgamento técnico das contas de gestão em si não foi afastado dos Tribunais de Contas — a decisão apenas se referia às consequências eleitorais.

Tema 1.287 (ARE 1.436.197)

Neste tema, o STF examinou se os Tribunais de Contas poderiam aplicar sanções (como multa ou imputação de débito) em procedimentos de tomada de contas especial contra prefeitos decorrente de irregularidades na execução de convênio, sem necessidade de aprovação da Câmara.

O STF decidiu que sim: quando se trata de contas de gestão e há responsabilidade pessoal do prefeito, os Tribunais de Contas podem agir diretamente, independentemente da chancela do Legislativo.

Veja a redação do Tema 1.287:

No âmbito da tomada de contas especial, é possível a condenação administrativa de Chefes dos Poderes Executivos municipais, estaduais e distrital pelos Tribunais de Contas, quando identificada a responsabilidade pessoal em face de irregularidades no cumprimento de convênios interfederativos de repasse de verbas, sem necessidade de posterior julgamento ou aprovação do ato pelo respectivo Poder Legislativo.

Desse modo, os Temas 835 e 157 estão limitados ao aspecto da inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea “g”, da LC 64/90.

STF. Plenário. ARE 1.436.197/RO, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 19/12/2023 (Repercussão Geral – Tema 1287) (Info 1121).

Nenhum desses três precedentes, portanto, enfrentou diretamente a questão da competência dos Tribunais de Contas para julgar as contas de gestão dos Prefeitos e aplicar-lhes sanções administrativas (imputação de débito e multa), fora do contexto eleitoral.

Imputação de débito

A imputação de débito (ressarcimento ao erário) é imposta quando o Tribunal de Contas detecta que houve uma despesa indevida, que gerou prejuízo ao erário, devendo, portanto, haver a recomposição do dano sofrido pelo ente público. Ex: quando o gestor não consegue comprovar determinada despesa realizada, ele deverá ressarcir tais valores aos cofres públicos.

Multa

A multa, por sua vez, consiste em uma sanção aplicada por conta de um comportamento ilegal da pessoa fiscalizada. Exs: administrador que teve suas contas julgadas irregulares sem resultar débito; gestor que descumpriu alguma determinação do Tribunal de Contas; agente público que criou embaraço a uma inspeção efetuada pelo TC; servidor que sonegou processo, documento ou informação.

A finalidade da multa é a de fortalecer a fiscalização desempenhada pelo Tribunal de Contas, que certamente perderia em sua efetividade caso não houvesse a previsão de tal instrumento sancionador.

Competências constitucionais do Tribunal de Contas

Os Tribunais de Contas possuem duas funções constitucionais distintas:

- 1) Emitir parecer prévio sobre as contas anuais do Chefe do Executivo (art. 71, I);
- 2) Julgar as contas de administradores e responsáveis por recursos públicos (art. 71, II), inclusive com possibilidade de aplicar sanções (art. 71, VIII) e emitir decisões com força de título executivo (art. 71, §3º):

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

(...)

Essas competências, conforme o art. 75, também se aplicam aos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios, razão pela qual os Tribunais de Contas estaduais têm autoridade para julgar contas de prefeitos quando atuam como gestores diretos de recursos.

O STF já reconheceu essa distinção na ADI 3715, que reforça a ideia de que os Tribunais de Contas têm competência autônoma para julgar contas de gestão, sem subordinação ao Legislativo:

No âmbito das competências institucionais do Tribunal de Contas, o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a clara distinção entre:

1) a competência para apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, especificada no art. 71, inciso I, CF/88;

2) e a competência para julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, definida no art. 71, inciso II, CF/88. Nesta segunda hipótese, o exercício da competência de julgamento pelo Tribunal de Contas não fica subordinado ao crivo posterior do Poder Legislativo.

STF. Plenário. ADI 3715, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 21/08/2014.

Consequencialismo judicial

Além disso, é preciso considerar o princípio do consequencialismo judicial, previsto no art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB): as decisões judiciais devem levar em conta suas consequências práticas.

O afastamento da competência dos Tribunais de Contas para imputar débitos ou multas em casos de má gestão de recursos públicos geraria um esvaziamento do controle externo, especialmente quando os Prefeitos concentrassem em si as funções de gestor e ordenador de despesas.

Em suma:

Os Tribunais de Contas possuem competência constitucional para julgar as contas de gestão de prefeitos que ordenam despesas, imputando débitos e sanções fora da esfera eleitoral, independentemente de ratificação pelas Câmaras Municipais.

STF. Plenário. ADPF 982/PR, Rel. Min. Flávio Dino, julgado em 24/02/2025 (Info 1166).

Conclusões:

- 1) Os Prefeitos que ordenam despesas têm o dever de prestar contas, como qualquer administrador de recursos públicos;
- 2) Compete aos Tribunais de Contas julgar as contas de gestão dos Prefeitos, aplicando-se o art. 71, II, da CF/88;
- 3) O julgamento pelo Tribunal de Contas das contas de gestão dos prefeitos é um julgamento técnico, que se restringe à imputação de débito e à aplicação de sanções fora da esfera eleitoral;
- 4) A Câmara Municipal permanece com competência exclusiva para julgar as contas dos Prefeitos para efeitos eleitorais (inelegibilidade do art. 1º, I, “g” da LC 64/1990).

Veja a tese fixada pelo STF:

(I) Prefeitos que ordenam despesas têm o dever de prestar contas, seja por atuarem como responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração, seja na eventualidade de darem causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em prejuízo ao erário;

(II) Compete aos Tribunais de Contas, nos termos do art. 71, II, da Constituição Federal de 1988, o julgamento das contas de Prefeitos que atuem na qualidade de ordenadores de despesas;

(III) A competência dos Tribunais de Contas, quando atestada a irregularidade de contas de gestão prestadas por Prefeitos ordenadores de despesa, se restringe à imputação de débito e à aplicação de sanções fora da esfera eleitoral, independentemente de ratificação pelas Câmaras Municipais, preservada a competência exclusiva destas para os fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990.

STF. Plenário. ADPF 982/PR, Rel. Min. Flávio Dino, julgado em 24/02/2025 (Info 1166).

Com base nesses entendimentos, o Plenário do STF:

(i) julgou procedente a arguição para invalidar as decisões judiciais ainda não transitadas em julgado anulatórias de atos decisórios de Tribunais de Contas que, em julgamentos de contas de gestão de prefeitos, imputem débito ou apliquem sanções fora da esfera eleitoral, preservada a competência exclusiva das Câmaras Municipais para os fins do art. 1º, I, “g”, da Lei Complementar nº 64/1990, conforme decisões anteriores do STF; e (ii) fixou as teses anteriormente citadas.

DOD PLUS: TABELA COMPARATIVA

Tema	Resumo do Tema	Redação da Tese
Tema 157	O parecer do TCE sobre as contas do Prefeito é opinativo. A inelegibilidade prevista na Lei da Ficha Limpa só se aplica se a Câmara Municipal rejeitar as contas. Enquanto a Câmara não rejeitar as contas do Prefeito, ele pode se candidatar.	O parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo.
Tema 835	Confirmou que a Câmara de Vereadores é o órgão competente para julgar tanto contas de governo	Para os fins do artigo 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64/1990, a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão,

	quanto contas de gestão do Prefeito, <u>para fins de inelegibilidade</u> . Só a Câmara pode tornar o Prefeito inelegível, mesmo se ele atuar como ordenador de despesas.	será exercida pelas Câmaras Municipais, com auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos vereadores.
Tema 1287	TCE pode impor condenação administrativa a Governadores e Prefeitos quando identificada sua responsabilidade pessoal em irregularidades no cumprimento de convênios entre estados e municípios, sem necessidade de aprovação do Legislativo. Afirma que os Temas 835 e 157 estão limitados ao aspecto da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, "g", da LC 64/90.	No âmbito da tomada de contas especial, é possível a condenação administrativa de Chefes dos Poderes Executivos municipais, estaduais e distrital pelos Tribunais de Contas, quando identificada a responsabilidade pessoal em face de irregularidades no cumprimento de convênios interfederativos de repasse de verbas, sem necessidade de posterior julgamento ou aprovação do ato pelo respectivo Poder Legislativo.
ADPF 982	STF reconheceu que os Tribunais de Justiça estavam aplicando incorretamente os Temas 157 e 835, ao anular sanções aplicadas pelos Tribunais de Contas a Prefeitos gestores. Compete aos Tribunais de Contas julgar as contas de gestão dos Prefeitos (art. 71, II, da CF/88). O julgamento pelo Tribunal de Contas se restringe à imputação de débito e à aplicação de sanções fora da esfera eleitoral. A Câmara Municipal permanece com competência exclusiva para julgar as contas dos Prefeitos para efeitos de inelegibilidade.	(I) Prefeitos que ordenam despesas têm o dever de prestar contas, seja por atuarem como responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração, seja na eventualidade de darem causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em prejuízo ao erário; (II) Compete aos Tribunais de Contas, nos termos do art. 71, II, da Constituição Federal de 1988, o julgamento das contas de Prefeitos que atuem na qualidade de ordenadores de despesas; (III) A competência dos Tribunais de Contas, quando atestada a irregularidade de contas de gestão prestadas por Prefeitos ordenadores de despesa, se restringe à imputação de débito e à aplicação de sanções fora da esfera eleitoral, independentemente de ratificação pelas Câmaras Municipais, preservada a competência exclusiva destas para os fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990.

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

Qual é o órgão competente para julgar as contas de prefeitos, gerando inelegibilidade pela Lei da Ficha Limpa?

A Câmara dos Vereadores é o órgão competente para julgar as contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, com base no parecer técnico do Tribunal de Contas. A rejeição das contas pelo Tribunal de Contas, por si só, não gera inelegibilidade (Tema 835).

Qual foi a decisão do STF sobre o efeito do parecer do Tribunal de Contas enquanto a Câmara dos Vereadores não julga as contas do prefeito?

O STF decidiu que o parecer do Tribunal de Contas é meramente opinativo e não tem efeito imediato. Enquanto a Câmara dos Vereadores não julgar as contas, o prefeito pode se candidatar, ficando inelegível apenas se a Câmara rejeitar as contas (Tema 157).

Qual é a natureza do parecer emitido pelo Tribunal de Contas sobre as contas do prefeito?

O parecer do Tribunal de Contas é de natureza técnica e opinativa, cabendo à Câmara dos Vereadores a decisão final sobre a aprovação ou rejeição das contas do prefeito.

Qual é a maioria necessária na Câmara dos Vereadores para rejeitar o parecer do Tribunal de Contas?

A Câmara dos Vereadores pode rejeitar o parecer do Tribunal de Contas apenas com o voto de dois terços dos vereadores.

Prefeitos que atuam como ordenadores de despesas devem prestar contas?

Sim. Os prefeitos que ordenam despesas devem prestar contas de gestão, por serem responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, além de possíveis prejuízos ao erário.

Quais são as duas espécies de contas que os prefeitos devem prestar?

Os prefeitos devem prestar contas de governo, que se referem à execução orçamentária e políticas públicas, e contas de gestão, que dizem respeito ao uso direto de recursos públicos como ordenador de despesas.

Qual é a competência dos Tribunais de Contas em relação às contas de gestão dos prefeitos?

Os Tribunais de Contas têm competência para julgar as contas de gestão dos prefeitos quando estes atuam como ordenadores de despesas, podendo aplicar sanções como multas e imputação de débito, independentemente da ratificação pela Câmara dos Vereadores.

O que é a imputação de débito e em que situações ela é aplicada?

A imputação de débito é uma sanção aplicada pelo Tribunal de Contas quando há despesas indevidas que geram prejuízo ao erário, exigindo que o gestor ressarça os valores aos cofres públicos.

Treine o assunto estudado:

Banca: FGV Prova: FGV - TCE RR - Auditor de Controle Externo - 2025

A Constituição Federal de 1988 atribuiu aos Tribunais de Contas o poder-dever de controle da administração pública, dotando-os de competências próprias e privativas.

Por meio de um conjunto de mecanismos delineados na legislação, as Cortes de Contas realizam o controle externo da gestão dos recursos públicos, responsabilizando gestores e garantindo a prevalência dos princípios democrático e republicano.

Entre as competências conferidas a esses órgãos, é correto incluir o julgamento das contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, e a emissão de parecer prévio nas contas prestadas anualmente pelos prefeitos dos municípios jurisdicionados. (Incorreto)

TRIBUNAL DE CONTAS

A inércia do Tribunal de Contas estadual em emitir parecer prévio dentro do prazo constitucionalmente estipulado (art. 71, I, CF/88) não impede o Poder Legislativo de julgar as contas do chefe do Poder Executivo local

Importante!!!

ODS 16

A competência do Tribunal de Contas para emissão do parecer prévio, quando extrapolado em muito o prazo constitucional, não obstrui a competência do Poder Legislativo estadual para julgar as contas anuais do Chefe do Poder Executivo estadual.

Admitir que o Tribunal de Contas do Estado, após superado de forma irrazoável o prazo, possa impedir o exercício de atribuição própria do Poder Legislativo estadual significa menosprezar esse Poder, diminuindo sua atuação e afetando sua dignidade enquanto elemento

fundamental da ordem constitucional, além de submetê-lo ao órgão que tem função meramente auxiliar nessa matéria.

Permitir que a inércia do Tribunal de Contas impeça o julgamento das contas anuais do Governador do Estado inibiria que as forças políticas no Poder Legislativo exercessem controle direto sobre os atos praticados pelo Chefe do Poder Executivo estadual na execução orçamentária, causando danos aos freios e contrapesos e transgredindo a separação dos poderes.

STF. Plenário. ADPF 366/AL, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 24/02/2025 (Info 1166).

Quem julga as contas do governo do estado?

A Assembleia Legislativa Estadual é quem julga as contas anuais do governador.

Isso está previsto no art. 49, IX, da Constituição Federal. Este dispositivo se aplica também aos estados por simetria constitucional, nos termos do art. 75 da CF/88:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

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

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

Qual é o procedimento?

1) Prestação de contas pelo governador

O governador, ao fim de cada exercício financeiro, deve encaminhar, à Assembleia Legislativa, um relatório completo da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Estado. Isso inclui balanços contábeis, relatórios de gestão, metas fiscais, entre outros documentos.

2) Análise técnica pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE)

A Assembleia Legislativa encaminha essa prestação de contas para ser analisada tecnicamente pelo Tribunal de Contas.

O Tribunal de Contas deverá analisar e elaborar um parecer prévio no prazo de até 60 dias após o seu recebimento, nos termos do art. 71, I, da CF/88:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

(...)

3) O Tribunal de Contas envia o parecer à Assembleia Legislativa

Esse parecer é técnico e opinativo, ou seja, não é vinculante. Isso significa que o Legislativo pode aprovar ou rejeitar as contas independentemente do parecer.

4) Julgamento das contas pela Assembleia Legislativa

A Assembleia julga as contas por meio de um decreto legislativo.

A ALE poderá:

- Aprovar integralmente;
- Aprovar com ressalvas;
- Rejeitar.

Observação: o parecer do TCE só será superado com voto qualificado, se a Constituição do Estado exigir (ex: dois terços dos deputados).

E se o TCE extrapolar em muito o prazo de 60 dias para enviar o parecer prévio? Diante dessa inércia, a Assembleia Legislativa poderá julgar as contas do Governador do Estado mesmo sem o parecer do TCE? SIM.

A inércia do Tribunal de Contas estadual em emitir parecer prévio dentro do prazo constitucionalmente estipulado (art. 71, I, CF/88) não impede o Poder Legislativo de julgar as contas do chefe do Poder Executivo local.

STF. Plenário. ADPF 366/AL, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 24/02/2025 (Info 1166).

Vamos entender com calma abaixo.

DUAS PRINCIPAIS COMPETÊNCIAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS (arts. 71, I e II)	
Elaborar parecer prévio para auxiliar o Poder Legislativo no julgamento das contas de governo (art. 71, I, da CF/88), ou seja, das contas anuais prestadas pelo chefe do Poder Executivo.	Julgar as contas dos administradores e demais pessoas responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos (art. 71, II, da CF/88)
O julgamento é feito pelo Poder Legislativo (julgamento político). O papel da corte de contas é o de prestar auxílio técnico para subsidiar o julgamento.	O julgamento é feito pelo Tribunal de Contas (julgamento técnico) que poderá aplicar diretamente as sanções cabíveis (multa e imputação de débito).
Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;	Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

Vale ressaltar que:

“O parecer prévio elaborado pelo Tribunal de Contas, no exercício da competência do art. 71, I, da Constituição Federal, além de consubstanciar um elemento fundamental para subsidiar a apreciação das contas anuais pelo Poder Legislativo, tem natureza técnico-opinativa, de modo que sua fundamentação deve estar pautada em critérios estritamente técnicos” (JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 402).

“O parecer prévio elaborado pelo Tribunal de Contas e encaminhado ao Poder Legislativo pertinente consubstancia documento por meio do qual se explicitam os elementos técnicos levados em consideração na apreciação das contas anuais do Chefe do Poder Executivo” (MENESES, Anelise Florencio de; MAPURUNGA, Patrícia Vasconcelos Rocha. Parecer prévio das contas anuais do Governador: um estudo na evidenciação pelos Tribunais de Contas Estaduais. Revista Controle: doutrinas e artigos, v. 14, n. 1, 2016, p. 108-125).

O parecer prévio está inserido em um procedimento por meio do qual o Tribunal de Contas, de forma exauriente, realiza deliberação de caráter opinativo, para auxiliar no Poder Legislativo em sua atribuição de julgar as contas anuais do Chefe do Poder Executivo (STF. Plenário. RE 1.459.224/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 16/9/2024, DJe 20.9.2024).

Caso concreto julgado pelo STF

A Assembleia Legislativa de Alagoas aprovou as contas do Governo do Estado relativas aos exercícios financeiros de 2010, 2011 e 2012 através dos seguintes decretos legislativos:

- Decreto Legislativo 441/2012 (contas do exercício financeiro de 2010);
- Decreto Legislativo 454/2014 (contas do exercício financeiro de 2011);
- Decreto Legislativo 453/2014 (contas do exercício financeiro de 2012).

Qual foi o ponto controvertido?

A Assembleia Legislativa aprovou essas contas sem o parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas (TCE/AL).

Justificativas da ALE/AL para ter julgado sem o parecer prévio:

A Assembleia Legislativa de Alagoas alegou que:

- recebeu do Governador do Estado todas as prestações de contas dentro do prazo legal, com toda documentação contábil pertinente;
- o Governador também enviou a mesma documentação ao Tribunal de Contas do Estado no prazo legal;
- ocorre que se passaram cerca de 4 anos sem que o Tribunal de Contas apresentasse o parecer prévio;
- diante disso, a Assembleia decidiu analisar e julgar as contas no exercício de sua competência constitucional;
- a Assembleia argumentou que não existe condicionamento da apreciação legislativa à emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas, especialmente quando este extrapola em muito o prazo constitucional estabelecido (60 dias).

ADPF

A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) ingressou com ADPF contra esses Decretos Legislativos da ALE/AL afirmando que o parecer prévio não poderia ter sido dispensado.

Decisão do STF

O STF julgou improcedente o pedido da ATRICON invocando os seguintes fundamentos principais:

- a competência do Tribunal de Contas para emissão do parecer prévio, quando extrapolado significativamente o prazo constitucional de 60 dias, não pode obstruir a competência do Poder Legislativo estadual para julgar as contas anuais do Governador
- admitir que o Tribunal de Contas, após superar de forma irrazoável o prazo, possa impedir o exercício da atribuição própria do Poder Legislativo significa menosprezar este Poder e diminuir seu âmbito de atuação;

- seria contraditório que o Tribunal de Contas, que deveria auxiliar o Poder Legislativo, pudesse inviabilizar o exercício das competências deste órgão;
- permitir que a inércia do Tribunal de Contas impeça o julgamento das contas inibiria as forças políticas contemporâneas no Poder Legislativo de exercer controle direto sobre os atos do Governador na execução orçamentária, causando danos ao sistema de freios e contrapesos.

Confira alguns trechos do voto do Min. Gilmar Mendes:

“(…) uma vez ultrapassado **deliberada, despropositada e desproporcionalmente**, o prazo de 60 (sessenta) dias – desde a entrega das contas anuais – para produção do parecer prévio, não há como admitir a frustração da competência outorgada ao Poder Legislativo estadual.

Admitir que o Tribunal de Contas, após superado, **de forma irrazoável**, o prazo mencionado, pode impedir o exercício de atribuição própria do Poder Legislativo estadual **significa – além de menosprezar esse Poder, diminuindo, de forma inconstitucional, seu âmbito de atuação e de afetar sua própria dignidade enquanto elemento fundamental da ordem constitucional – submetê-lo ao órgão (Tribunal de Contas) que, nessa específica matéria – julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo estadual –, tem função meramente auxiliar ao próprio Poder Legislativo**, evidenciado pela natureza opinativa do parecer por ele produzido.

(…)

Assim, não se trata de dispensar o parecer prévio. **Cuida-se, a bem da verdade, de preservar o âmbito de competência própria do Poder Legislativo estadual**, que, reitero, não pode ser embarçado pela **inércia demasiada** do Tribunal de Contas em exercer a sua atribuição prevista no art. 71, I, do texto constitucional. (…)”

Sintetizando:

A competência do Tribunal de Contas para emissão do parecer prévio, quando extrapolado em muito o prazo constitucional, não obstrui a competência do Poder Legislativo estadual para julgar as contas anuais do Chefe do Poder Executivo estadual.

Admitir que o Tribunal de Contas do Estado, após superado de forma irrazoável o prazo, possa impedir o exercício de atribuição própria do Poder Legislativo estadual significa menosprezar esse Poder, diminuindo sua atuação e afetando sua dignidade enquanto elemento fundamental da ordem constitucional, além de submetê-lo ao órgão que tem função meramente auxiliar nessa matéria.

Permitir que a inércia do Tribunal de Contas impeça o julgamento das contas anuais do Governador do Estado inibiria que as forças políticas no Poder Legislativo exercessem controle direto sobre os atos praticados pelo Chefe do Poder Executivo estadual na execução orçamentária, causando danos aos freios e contrapesos e transgredindo a separação dos poderes.

STF. Tribunal Pleno. ADPF 366, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 24/02/2025.

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou improcedente a arguição para assentar a constitucionalidade dos decretos legislativos da Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas que aprovaram as contas anuais prestadas pelo governador do estado, relativas aos exercícios financeiros de 2010, 2011 e 2012.

CUIDADO COM ESSE OUTRO JULGADO

É inconstitucional norma de CE que dispensa o parecer prévio no julgamento das contas dos Prefeitos caso o TCE não o elabore no prazo de 180 dias

Determinada Constituição Estadual prevê que, se o TCE não elaborar, no prazo de 180 dias, o parecer prévio na prestação de contas do Prefeito, o processo deverá ser encaminhado à Câmara Municipal e esta julgará as contas mesmo sem o parecer.

Esta previsão é inconstitucional por violar o art. 31, § 2º, da CF/88. Pela leitura desse dispositivo, a elaboração do parecer prévio é sempre necessária e a Câmara Municipal somente poderá dele discordar se houver manifestação de, no mínimo, 2/3 dos Vereadores.

Assim, a CE/SE criou uma exceção na qual a Câmara Municipal poderia julgar as contas dos Prefeitos mesmo sem parecer do TCE. Ocorre que esta nova situação não encontra abrigo na Constituição Federal, sendo, portanto, inconstitucional.

STF. Plenário. ADI 3077/SE, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 16/11/2016 (Info 847).

O art. 68, XII, da Constituição do Estado de Sergipe previa que as Câmaras Municipais poderiam julgar as contas anuais dos Prefeitos mesmo sem parecer do TCE, caso este não o oferecesse em 180 dias.

O STF afirmou que essa previsão era inconstitucional por violar o art. 31, § 2º, da CF/88:

Art. 31 (...)

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

Na ADPF 366, o Relator (Min. Gilmar Mendes) faz questão de diferenciar as situações:

“O caso em análise, por seu turno, além de não envolver a prestação de contas anuais de Chefe do Poder Executivo municipal – mas, sim, do Chefe do Poder Executivo estadual, cuja disciplina não encontra paralelo no art. 31, § 2º, da Constituição Federal –, também não está vinculado à dispensa, pura e simples, do parecer prévio do Tribunal de Contas; ao contrário, está associado à inércia da Corte de Contas em emitir o parecer prévio dentro do prazo constitucionalmente estipulado.”

Possível distinção entre os casos:

- ADI 3077: tratou de uma norma constitucional estadual que dispensava, em abstrato e previamente, a necessidade do parecer prévio do Tribunal de Contas para julgamento das contas municipais.
- ADPF 366: abordou situação concreta em que o Tribunal de Contas permaneceu inerte por cerca de 4 anos, deixando de emitir o parecer prévio no prazo constitucional de 60 dias.

O parecer prévio é regra obrigatória no sistema constitucional. Porém, a inércia prolongada e injustificada da Corte de Contas não pode paralisar indefinidamente o exercício da competência do Poder Legislativo de julgar as contas do Governador.

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

Qual a diferença entre as competências do Tribunal de Contas previstas nos incisos I e II do art. 71 da Constituição Federal?

No inciso I do art. 71, o Tribunal de Contas apenas aprecia, mediante parecer prévio, as contas anuais prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, cabendo ao Poder Legislativo o julgamento dessas contas. Já no inciso II, o Tribunal de Contas julga as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, possuindo competência para aplicar sanções.

Qual é o prazo constitucional para o Tribunal de Contas emitir o parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo?

O prazo constitucional para o Tribunal de Contas emitir o parecer prévio é de 60 dias, contados a partir do recebimento das contas anuais prestadas pelo Chefe do Poder Executivo.

Qual é a natureza jurídica do parecer prévio emitido pelos Tribunais de Contas sobre as contas anuais do Chefe do Executivo?

O parecer prévio elaborado pelo Tribunal de Contas, no exercício da competência do art. 71, I, da Constituição Federal, possui natureza técnico-opinativa, não vinculante, tendo caráter auxiliar ao julgamento das contas anuais pelo Poder Legislativo. Sua fundamentação deve estar pautada em critérios estritamente técnicos.

O que ocorre se o Tribunal de Contas não emitir o parecer prévio das contas do Governador dentro do prazo constitucional?

A competência do Tribunal de Contas para emissão do parecer prévio a que se refere o art. 71, I, da Constituição Federal, quando extrapolado, em muito, o prazo constitucionalmente imposto, não tem o condão de obstruir a competência do Poder Legislativo estadual para julgar as contas anuais do Chefe do Poder Executivo estadual.

Admitir que o Tribunal de Contas do Estado, após superado, de forma irrazoável, o prazo mencionado, pode impedir o exercício de atribuição própria do Poder Legislativo estadual significa – além de menosprezar esse Poder, diminuindo, de forma inconstitucional, seu âmbito de atuação e de afetar sua própria dignidade enquanto elemento fundamental da ordem constitucional – submetê-lo ao órgão (Tribunal de Contas) que, nessa específica matéria – julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo –, tem função meramente auxiliar ao próprio Poder Legislativo.

Treine o assunto estudado:

Banca: Fundação Getúlio Vargas - FGV Prova: FGV - Prefeitura de Belo Horizonte - Auditor - Área: Ciências da Computação - 2024

O parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo cabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo. (assertiva incorreta)

TRIBUNAL DE CONTAS

É inconstitucional norma de Constituição estadual que permite à Assembleia Legislativa julgar Conselheiros de Tribunais de Contas e aplicar sanção de perda do cargo

Importante!!!

ODS 16

São inconstitucionais os dispositivos de Constituição estadual que:

- estabeleçam infrações administrativas para Conselheiros dos Tribunais de Contas estaduais;
- sujeitem esses agentes a julgamento pela Assembleia Legislativa; e
- prevejam sanção de afastamento do cargo de Conselheiro.

A inconstitucionalidade decorre da violação de três mandamentos constitucionais:

- 1) Competência legislativa privativa da União (art. 22, I, da CF/1988): compete privativamente à União legislar sobre direito penal e processual.**
- 2) Competência jurisdicional do STJ (art. 105, I, "a", da CF/1988): compete ao STJ processar e julgar, originariamente, crimes de responsabilidade cometidos por Conselheiros dos Tribunais de Contas estaduais;**
- 3) Garantia da vitaliciedade (arts. 73, § 3º, e 95, I, c/c o art. 75 da CF/1988): Conselheiros dos Tribunais de Contas gozam da garantia da vitaliciedade.**

STF. Plenário. ADI 4.190/RJ, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 24/02/2025 (Info 1166).

O caso concreto foi o seguinte:

Em 3 de fevereiro de 2009, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro promulgou a Emenda Constitucional nº 40/2009, que introduziu os §§ 5º e 6º ao art. 128 da Constituição Estadual. Posteriormente, estes dispositivos foram renumerados como §§ 6º e 7º pela EC 53/2012.

A referida emenda trouxe três previsões controvertidas:

- 1) tipificou infrações administrativas específicas aplicáveis aos Conselheiros dos Tribunais de Contas estaduais;
- 2) atribuiu à Assembleia Legislativa a competência para julgar os Conselheiros no caso de prática dessas infrações;
- 3) Instituiu a possibilidade de afastamento do cargo como uma das sanções administrativas aplicáveis aos Conselheiros, quando julgados pela Assembleia Legislativa.

ADI

A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) no Supremo Tribunal Federal, questionando esses dispositivos.

A autora argumentou que as tais normas:

- usurpam a competência privativa da União para legislar sobre direito penal e processual penal (art. 22, I, da CF/1988);
- invadem a competência do STJ para processar e julgar crimes de responsabilidade atribuídos aos membros dos Tribunais de Contas Estaduais (art. 105, I, “a”, da CF/1988);
- violam a garantia constitucional da vitaliciedade, prevista para os Conselheiros dos Tribunais de Contas.

O STF concordou com os argumentos invocados pela ATRICON?

SIM. Os principais fundamentos do STF foram os seguintes:

1) Usurpação da competência privativa da União

Crimes de responsabilidade são infrações político-administrativas praticadas por pessoas que ocupam determinados cargos públicos. Caso o agente seja condenado por crime de responsabilidade, ele não receberá sanções penais (prisão ou multa), mas sim sanções político-administrativas (perda do cargo e inabilitação para o exercício de função pública).

Muitas Constituições estaduais tratam sobre o procedimento a ser aplicado quando o Governador do Estado pratica um crime de responsabilidade. As Cartas estaduais podem dispor sobre isso?

Não. O STF entende que o Estado-membro não pode dispor sobre crime de responsabilidade, ainda que seja na Constituição estadual. Isso porque a competência para legislar sobre crime de responsabilidade é privativa da União.

Por que é privativa da União?

Porque o STF entende que definir o que seja crime de responsabilidade e prever as regras de processo e julgamento dessas infrações significa legislar sobre Direito Penal e Processual Penal, matérias que são de competência privativa da União, nos termos do art. 22, I, e art. 85, parágrafo único, da CF:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:
(...)

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

Repare que a doutrina conceitua os crimes de responsabilidade como sendo “infrações político-administrativas”. No entanto, o STF entende que, para fins de competência legislativa, isso é matéria que se insere no direito penal e processual, de forma que a competência é da União. Daí o Supremo ter editado a SV 46 destacando essa conclusão:

Súmula Vinculante 46-STF: A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União.

Os Estados-membros não podem inovar na disciplina relacionada aos crimes de responsabilidade, devido à competência normativa privativa da União. Também não podem ampliar a lista de autoridades sujeitas à fiscalização parlamentar prevista no art. 50, caput e § 2º, da Constituição Federal, em respeito ao princípio da simetria.

Os §§ 6º e 7º do art. 128 da Constituição do Estado Rio de Janeiro, no texto dado pela Emenda n. 40/2009, renumerados pela Emenda n. 53/2012, disciplinam infrações administrativas de Conselheiro do Tribunal de Contas estadual a serem julgadas pela Assembleia Legislativa e sancionadas com o afastamento do cargo (§ 6º), além de fixarem o rito processual (§ 7º).

Em sua essência, as normas questionadas tratam de crimes de responsabilidade. Embora o legislador estadual tenha utilizado outra nomenclatura, as condutas descritas são, na verdade, ilícitos político-administrativos, pois:

- são praticadas por agentes políticos (no caso, Conselheiros dos Tribunais de Contas);
- a pena prevista é de natureza política (afastamento do cargo);
- protegem bens jurídicos de caráter político, como: o livre exercício dos poderes da República, a probidade na Administração Pública, a correta gestão do dinheiro público, e o cumprimento de ordens judiciais (Lei n. 1.079/1950, art. 4º).

Agentes públicos de alto escalão exercem funções estruturais no modelo político do Estado brasileiro e são peças essenciais no funcionamento do Estado. Por isso, suas funções têm alta relevância institucional e impacto direto na vida pública.

Dada essa importância, esses agentes políticos têm responsabilidade ampliada na representação da vontade do Estado. Espera-se deles mais zelo e probidade, já que são representantes dos valores centrais da Constituição.

Como qualquer agente público, eles respondem nas esferas criminal, civil e administrativa. Contudo, sua responsabilidade administrativa é política, sem prejuízo das demais responsabilidades, caso aplicáveis.

Assim, os crimes de responsabilidade têm a finalidade de proteger:

- a supremacia da Constituição Federal,
- o Estado democrático de direito,
- o princípio republicano,
- e os direitos políticos e sociais.

A Lei nº 1.079/1950, recepcionada pela Constituição de 1988, define, no art. 4º, os crimes de responsabilidade como os atos que atentam contra:

Art. 4º São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra:

I – a existência da União;

II – o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados;

- III – o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;
- IV – a segurança interna do país;
- V – a probidade na administração;
- VI – a lei orçamentária;
- VII – a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos;
- VIII – o cumprimento das decisões judiciais (Constituição, artigo 89).

Ao analisar o § 6º do art. 128 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro (anteriormente § 5º), incluído pela Emenda Constitucional n. 53/2012, observa-se que as condutas descritas têm a mesma natureza dos crimes de responsabilidade previstos na Lei nº 1.079/1950.

Nos mesmos termos, o § 7º do art. 128 impugnado, ao disciplinar o processo administrativo por meio do qual apurado o ilícito, usurpa a competência da União para dispor sobre o tema.

2) Ofensa à competência do STJ

A previsão de julgamento dos Conselheiros do TCE-RJ pela Assembleia Legislativa violou o art. 105, I, “a”, da Constituição, que atribui ao STJ a competência originária para processar e julgar membros dos Tribunais de Contas estaduais nos crimes comuns e de responsabilidade:

Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça:

I – processar e julgar, originariamente:

a) nos crimes comuns, os Governadores dos Estados e do Distrito Federal, e, nestes e nos de responsabilidade, os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, os dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e os do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais;

3) Violação à garantia da vitaliciedade

O STF destacou que os Conselheiros dos Tribunais de Contas possuem as mesmas garantias dos magistrados, entre elas a vitaliciedade, cuja perda do cargo somente pode ocorrer por decisão judicial transitada em julgado (CF, arts. 73, § 3º; 95, I; e 75):

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.

[...]

§ 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

Art. 95. Os juízes gozam das seguintes garantias:

I – vitaliciedade, que, no primeiro grau, só será adquirida após dois anos de exercício, dependendo a perda do cargo, nesse período, de deliberação do tribunal a que o juiz estiver vinculado, e, nos demais casos, de sentença judicial transitada em julgado;

Ao permitir o afastamento do cargo por decisão da Assembleia Legislativa, os dispositivos atacados comprometiam a independência funcional desses agentes públicos e abriam margem para ingerência política indevida.

Em suma:

São inconstitucionais — pois violam a competência privativa da União para legislar sobre direito penal e processual (art. 22, I, CF/88), a atribuição do STJ para processar e julgar crimes de responsabilidade cometidos por conselheiros dos Tribunais de Contas estaduais (art. 105, I, “a”, CF/88) e a garantia da vitaliciedade dos membros da Corte de Contas (arts. 73, § 3º, e 95, I, c/c o art. 75, CF/88) — dispositivos de Constituição estadual que dispõem sobre as infrações administrativas cometidas por esses agentes e as sujeitam a julgamento pela Assembleia Legislativa e à sanção de afastamento do cargo.

STF. Plenário. ADI 4.190/RJ, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 24/02/2025 (Info 1166).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade do art. 128, §§ 6º e 7º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, na redação dada pela EC estadual nº 40/2009, renumerados pela EC estadual nº 53/2012.

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

Qual o entendimento do STF sobre a possibilidade de Estados-membros disporem sobre crimes de responsabilidade em suas Constituições estaduais?

O STF entende que o Estado-membro não pode dispor sobre crime de responsabilidade, ainda que seja na Constituição estadual, porque a competência para legislar sobre crime de responsabilidade é privativa da União, conforme estabelece a Súmula Vinculante 46.

Por que o STF considera que a competência para legislar sobre crimes de responsabilidade é privativa da União?

Porque o STF entende que definir o que seja crime de responsabilidade e prever as regras de processo e julgamento dessas infrações significa legislar sobre Direito Penal e Processual Penal, matérias que são de competência privativa da União, nos termos do art. 22, I, e art. 85, parágrafo único, da CF.

Por que a Assembleia Legislativa não pode julgar Conselheiros do Tribunal de Contas por infrações político-administrativas?

Porque essa atribuição é do STJ, conforme o art. 105, I, “a”, da CF/88, que estabelece sua competência originária para processar e julgar os membros dos Tribunais de Contas nos crimes comuns e de responsabilidade.

Quais garantias constitucionais possuem os Conselheiros dos Tribunais de Contas?

Os Conselheiros dos Tribunais de Contas possuem as mesmas garantias dos magistrados, entre elas a vitaliciedade, cuja perda do cargo somente pode ocorrer por decisão judicial transitada em julgado, conforme estabelecem os arts. 73, § 3º; 95, I; e 75 da Constituição Federal.

A vitaliciedade dos conselheiros dos Tribunais de Contas permite que sejam afastados por decisão da Assembleia Legislativa?

Não. A vitaliciedade assegura que a perda do cargo somente ocorra por sentença judicial transitada em julgado, conforme os arts. 73, § 3º, 95, I, e 75 da CF/88.

Pode a Constituição estadual ampliar ou inovar a lista de autoridades sujeitas à responsabilidade político-administrativa?

Não. O STF veda tal ampliação em respeito ao princípio da simetria e à competência normativa privativa da União.

A Lei nº 1.079/1950 ainda é válida para tratar de crimes de responsabilidade?

Sim. Ela foi recepcionada pela Constituição de 1988 e continua a disciplinar os crimes de responsabilidade, conforme reconhecido pelo STF no julgamento da ADI 4.190/RJ.

Treine o assunto estudado:

Banca: Fundação Getúlio Vargas - FGV

Prova: FGV - Prefeitura de Macaé - Analista - Área Auditoria - 2024

Aos Conselheiros dos Tribunais de Contas, assim como aos Conselheiros-Substitutos, a CRFB/88 atribui a função judicante, pelo que gozam das prerrogativas conferidas aos membros do Poder Judiciário na forma estabelecida no texto constitucional. (Correto)

PODER JUDICIÁRIO

É constitucional lei estadual que estabelece a precedência da remoção sobre a promoção por antiguidade na carreira da magistratura

ODS 16

Caso concreto: a LC 221/2014, do Estado de Roraima, prevê que, no preenchimento de vagas da magistratura, a remoção de juízes dentro da mesma entrância deverá ser feita antes do provimento inicial e antes das promoções, tanto antes da promoção por merecimento como por antiguidade.

O STF entendeu que essa previsão é constitucional e que está em harmonia com o art. 81 da LOMAN.

Após a EC 45/2004, que incluiu o inciso VIII-A ao art. 93 da CF/88, a remoção de magistrados deve sempre ter prioridade sobre qualquer tipo de promoção. Esta interpretação visa evitar que juízes mais antigos da mesma entrância sejam preteridos por juízes promovidos de entrâncias inferiores.

STF. Plenário. ADI 6.757/RR, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 20/02/2025 (Info 1166).

O caso concreto foi o seguinte:

Em 9 de setembro de 2014, foi promulgado o novo Código de Organização Judiciária do Estado de Roraima (Lei Complementar estadual nº 221/2014).

O art. 37 da Lei prevê o seguinte:

Art. 37. O ingresso na carreira, a remoção, a promoção ou a permuta de Juízes serão definidos em lei.

O § 1º, por sua vez, trouxe a seguinte regra:

Art. 37 (...)

§ 1º Ao provimento inicial, às promoções por merecimento e por antiguidade, precederá a remoção.

(...)

Explicando melhor o § 1º do art. 37

Esta frase estabelece uma ordem de prioridade ou sequência que deve ser seguida quando há vagas na magistratura. Vamos decompor em elementos mais simples:

- provimento inicial: é quando um juiz ingressa na carreira da magistratura pela primeira vez, após aprovação em concurso público.

- promoção por merecimento: é quando um juiz é promovido para uma entrância (nível) superior com base em critérios de desempenho, produtividade e mérito.
- promoção por antiguidade: é quando um juiz é promovido para uma entrância superior pelo critério do tempo de serviço na entrância atual.
- remoção: ocorre quando um juiz requerer a “transferência” (remoção) para outra comarca ou vara da mesma entrância (mesmo nível).

A frase “precederá a remoção” significa que, antes de preencher a vaga de juiz por meio de provimento inicial (novo juiz) ou de promoção (seja por merecimento ou antiguidade), deve-se primeiro oferecer a vaga para remoção aos juizes que já estão na mesma entrância.

Em termos práticos, funciona assim:

- surge uma vaga em determinada comarca ou vara;
- primeiro, abre-se um concurso de remoção para que juizes da mesma entrância possam se candidatar a ocupar aquela vaga;
- somente se nenhum juiz se interessar pela remoção, ou após o preenchimento de vagas geradas pela remoção, é que se passa às outras formas de provimento (provimento inicial ou promoção).

ADI

O Procurador-Geral da República ingressou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) contra a expressão “e por antiguidade” contida nesse dispositivo legal.

O autor argumentou que a matéria pertence ao Estatuto da Magistratura e deve ser disciplinada por lei complementar de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 93 da CF/88:

Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:
(...)

Apontou que o art. 81 da Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Loman) estabelece a precedência da remoção apenas em relação ao provimento inicial e à promoção por merecimento, nada mencionando quanto à antiguidade. Esse seria um silêncio eloquente, ou seja, intencional:

Art. 81. Na Magistratura de carreira dos Estados, ao provimento inicial e à promoção por merecimento precederá a remoção.
(...)

Assim, o PGR sustentou que a norma estadual estabeleceu critério diverso do previsto na Loman e na Constituição Federal, violando o art. 93 da CF.

Para o autor, a previsão estadual violou a jurisprudência do STF firmada no Tema 964:

A promoção na magistratura por antiguidade precede a mediante remoção.

STF. Plenário. RE 1037926, Rel. Marco Aurélio, julgado em 16/09/2020 (Repercussão Geral – Tema 964) (Info 994).

O STF concordou com os argumentos invocados pelo Procurador-Geral da República? Essa previsão é inconstitucional?

NÃO.

Conforme vimos acima, o art. 81 da LOMAN prevê:

Art. 81. Na Magistratura de carreira dos Estados, ao provimento inicial e à promoção por merecimento precederá a remoção.

(...)

Em 2020, o STF, ao fazer uma interpretação literal desse art. 81, entendeu que, antes de ser feita a remoção, deveria ser oferecida a vaga para promoção por antiguidade.

O STF entendia o seguinte:

- a remoção tem prioridade sobre o provimento inicial e sobre a promoção por merecimento;
- a remoção não tem prioridade sobre a promoção por antiguidade.

Motivo desse entendimento? O fato de o art. 81 da LOMAN não mencionar expressamente a promoção por antiguidade.

Esse entendimento foi firmado no Tema 964:

A promoção na magistratura por antiguidade precede a mediante remoção.

STF. Plenário. RE 1037926, Rel. Marco Aurélio, julgado em 16/09/2020 (Repercussão Geral – Tema 964) (Info 994).

Mudança de entendimento em 2023

Ocorre que, em 2023, o STF decidiu mudar de entendimento.

Na sessão realizada em 19 de outubro de 2023, o STF, ao julgar a ADI 6.609, entendeu que, depois da Emenda Constitucional nº 45/2004, a remoção de magistrado deve sempre ter prioridade em relação à promoção, seja ela por antiguidade ou por merecimento. Essa interpretação foi adotada para respeitar o que está previsto no art. 93, VIII-A, da Constituição Federal:

Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:

(...)

II - promoção de entrância para entrância, alternadamente, por antiguidade e merecimento, atendidas as seguintes normas:

- a) é obrigatória a promoção do juiz que figure por três vezes consecutivas ou cinco alternadas em lista de merecimento;
- b) a promoção por merecimento pressupõe dois anos de exercício na respectiva entrância e integrar o juiz a primeira quinta parte da lista de antiguidade desta, salvo se não houver com tais requisitos quem aceite o lugar vago;
- c) aferição do merecimento conforme o desempenho e pelos critérios objetivos de produtividade e presteza no exercício da jurisdição e pela frequência e aproveitamento em cursos oficiais ou reconhecidos de aperfeiçoamento;
- d) na apuração de antiguidade, o tribunal somente poderá recusar o juiz mais antigo pelo voto fundamentado de dois terços de seus membros, conforme procedimento próprio, e assegurada ampla defesa, repetindo-se a votação até fixar-se a indicação;
- e) não será promovido o juiz que, injustificadamente, retiver autos em seu poder além do prazo legal, não podendo devolvê-los ao cartório sem o devido despacho ou decisão. [...]

VIII-A - a remoção a pedido ou a permuta de magistrados de comarca de igual entrância atenderá, no que couber, ao disposto nas alíneas a, b, c e e do inciso II.

Como se vê, o inciso VIII-A, incluído pela EC n. 45/2004, determina que, no caso de remoção ou de permuta, sejam observadas as normas de regência da promoção por antiguidade e merecimento previstas no inciso II.

Como os requisitos previstos no inciso II do art. 93 da Constituição Federal (alíneas “a”, “b”, “c” e “e”) passaram a ter status constitucional também nos casos de remoção, não é possível sustentar que o art. 81 da LOMAN, que trata da promoção e remoção, não foi afetado pela Emenda Constitucional nº 45/2004.

Se fosse mantida a jurisprudência firmada no Tema 964 ocorreria o seguinte: quando surgisse uma vaga e ela devesse ser preenchida por antiguidade (alternando com a promoção por merecimento), a vaga seria destinada primeiramente à promoção de juízes da entrância inferior. Ou seja, em vez de abrir-se o edital de remoção para magistrados já lotados na mesma entrância, seria promovido quem estivesse em uma entrância imediatamente anterior.

Com isso, seria desconsiderada a ordem de antiguidade dos juízes que já estão na entrância superior para o preenchimento daquela vaga, o que contraria diretamente o disposto no inciso VIII-A do art. 93 da Constituição Federal.

Para evitar que um magistrado mais antigo seja preterido, o correto é dar preferência, no preenchimento de vagas dentro da mesma entrância, à remoção de quem já se encontra nela, antes da promoção de juízes da entrância inferior.

Vale destacar que o critério de antiguidade, nesse contexto, deve ser apurado com base no tempo de exercício efetivo no cargo correspondente da mesma entrância — e não considerando todas as entrâncias da carreira.

Resumindo: com a EC 45/2004, nas carreiras da magistratura federal e estadual, a remoção passou a ter prioridade sobre a promoção, seja ela por antiguidade ou por merecimento, conforme determina o inciso VIII-A do art. 93 da Constituição Federal.

Em suma:

É constitucional — à luz do art. 93, VIII-A, da Constituição Federal de 1988 — lei estadual que estabelece a precedência da remoção sobre a promoção por antiguidade na carreira da magistratura.

STF. Plenário. ADI 6.757/RR, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 20/02/2025 (Info 1166).

Cancelamento do Tema 964

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário do STF:

(i) por maioria, julgou improcedente a ação para assentar a constitucionalidade do art. 37, § 1º, da Lei Complementar nº 221/2014 do Estado de Roraima, e cancelou o Tema 964 da repercussão geral (RE 1.037.926/RS); e,

(ii) por unanimidade, modulou os efeitos da decisão para conceder o prazo de doze meses, contados da publicação da ata deste julgamento, para os tribunais implementarem a sistemática ora estabelecida, ressalvados os concursos de remoção ou promoção já finalizados, e mantendo-se, neste período, as regras por eles estabelecidas até o momento.

Julgado correlato:

É constitucional lei estadual que garante a precedência da remoção sobre a promoção por antiguidade na carreira da magistratura local.

STF. Plenário. ADI 6609/MG, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, redator do acórdão Min. Gilmar Mendes, julgado em 19/10/2023 (Info 1113).

SEGURANÇA PÚBLICA

É constitucional o exercício do policiamento ostensivo e comunitário pela guarda municipal no âmbito local correspondente, desde que respeitadas as atribuições dos outros entes federativos

Importante!!!

ODS 8, 10, 16 E 17

É constitucional, no âmbito dos municípios, o exercício de ações de segurança urbana pelas Guardas Municipais, inclusive policiamento ostensivo e comunitário, respeitadas as atribuições dos demais órgãos de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição

Federal e excluída qualquer atividade de polícia judiciária, sendo submetidas ao controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, nos termos do artigo 129, inciso VII, da CF. Conforme o art. 144, § 8º, da Constituição Federal, as leis municipais devem observar as normas gerais fixadas pelo Congresso Nacional.

STF. Plenário. RE 608.588/SP, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 20/02/2025 (Repercussão geral – Tema 656) (Info 166).

O caso concreto, com adaptações, foi o seguinte:

Em 08 de julho de 2004, foi promulgada a Lei municipal nº 13.866/2004, de São Paulo, que atribuiu à Guarda Civil Metropolitana atividades de policiamento preventivo e comunitário.

Veja a redação do inciso I do art. 1º da Lei:

Art. 1º A Guarda Civil Metropolitana de São Paulo, principal órgão de execução da política municipal de segurança urbana, de natureza permanente, uniformizada, armada, baseada na hierarquia e disciplina, tem as seguintes atribuições:

I - exercer, no âmbito do Município de São Paulo, o policiamento preventivo e comunitário, promovendo a mediação de conflitos e o respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos; (redação original - impugnada)

I - exercer, no âmbito do Município de São Paulo, as ações de segurança urbana, em conformidade com as diretrizes e programas estabelecidos pela Secretaria Municipal de Segurança Urbana, promovendo o respeito aos direitos humanos; (Redação dada pela Lei nº 14879/2009) (...)

O Procurador-Geral de Justiça de São Paulo ingressou com ação direta de inconstitucionalidade (ADI), perante o Tribunal de Justiça de São Paulo, contra o art. 1º, I, da referida Lei municipal.

O autor sustentou que as atribuições previstas nesse inciso ultrapassavam os limites constitucionais impostos ao papel das guardas municipais.

Segundo o PGJ, as funções conferidas pela norma municipal se confundiam com atividades de segurança pública, cuja competência é atribuída às polícias civil e militar, nos termos do art. 144 da Constituição Federal e do art. 147 da Constituição do Estado de São Paulo.

O Tribunal de Justiça julgou procedente o pedido e declarou a inconstitucionalidade do art. 1º, inciso I, da Lei nº 13.866/2004.

A Câmara Municipal de São Paulo interpôs recurso extraordinário contra o acórdão defendendo a constitucionalidade da lei.

O que decidiu o STF? O art. 1º, I, acima transcrito, é constitucional?

SIM. O STF, por maioria, ao apreciar o Tema 656 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário para declarar a constitucionalidade do art. 1º, I, da Lei nº 13.866/2004 do Município de São Paulo/SP, tanto em sua redação original como também na redação dada pela Lei paulista nº 14.879/2009.

O que é a guarda municipal?

Guarda municipal é uma instituição de caráter civil, uniformizada e armada, vinculada ao Poder Executivo Municipal, formada por servidores públicos efetivos, concursados, e que tem por função a proteção dos bens, serviços e instalações do Município.

Veja o que diz a Lei:

Art. 2º Incumbe às guardas municipais, instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas conforme previsto em lei, a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal.

A guarda municipal mereceu previsão expressa na CF/88:

Art. 144 (...)

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

Lei disciplinando as guardas municipais

Repare que o § 8º afirma que as guardas municipais devem ser disciplinadas por meio de lei.

A Lei nº 13.022/2014 foi editada com esse propósito e se constitui em norma geral, aplicável a todas as guardas municipais.

Vale ressaltar, no entanto, que cada Município deverá editar a sua própria lei regulando a respectiva guarda municipal, sempre respeitando as disposições da Lei nº 13.022/2014.

Competências previstas para as guardas municipais

As guardas municipais sempre tiveram um papel mais relacionado com a proteção do patrimônio físico dos Municípios (prédios públicos, escolas, parques etc.). Isso se dava em virtude da interpretação restritiva do § 8º do art. 144 da CF/88: as guardas municipais são destinadas à proteção dos “bens, serviços e instalações” dos Municípios.

A Lei nº 13.022/2014 ampliou essa interpretação prevendo que as guardas municipais possam colaborar de forma mais intensa com a segurança pública nas cidades, atuando em parceria com as Polícias Civil, Militar e Federal.

Veja um resumo do que dizem os arts. 4º e 5º da Lei nº 13.022/2014:

Competência GERAL	Proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município. Essa proteção abrange os bens de uso comum, os de uso especial e os dominiais.
Competências ESPECÍFICAS (principais)	São competências específicas das guardas municipais, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais: I - zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do Município; II - prevenir e coibir infrações penais, administrativas ou atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais; III - atuar na proteção da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais; IV - colaborar com os órgãos de segurança pública e de defesa civil; V - colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem; VI - exercer as competências de trânsito que lhes forem conferidas, ou de forma concorrente, mediante convênio celebrado com órgão de trânsito estadual ou municipal; VII - proteger o patrimônio ambiental, histórico, cultural e arquitetônico do Município; VIII - garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas; IX - encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário; X - contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte; XI - auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignatários; XII - atuar mediante ações preventivas na segurança escolar.

Para a explicação do julgado é importante também explicar que o art. 9º da Lei nº 13.675/2018 prevê que as guardas municipais integram o Sistema Único de Segurança Pública. Confira:

Art. 9º É instituído o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), que tem como órgão central o Ministério Extraordinário da Segurança Pública e é integrado pelos órgãos de que trata o art. 144 da Constituição Federal, pelos agentes penitenciários, pelas guardas municipais e pelos demais integrantes estratégicos e operacionais, que atuarão nos limites de suas competências, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica.

(...)

§ 2º São integrantes operacionais do Susp:

(...)

VII - guardas municipais;

ADPF 995

A Associação Nacional dos Guardas Municipais (ANGM) ingressou com ADPF por meio da qual pediu que o STF declarasse expressamente que as Guardas Municipais são órgãos de segurança pública.

Para a autora, o não reconhecimento dos Guardas Municipais como agentes da Segurança Pública pode suscitar o requerimento, por parte de vários advogados do Brasil, de nulidade da prisão de vários indivíduos detidos por Guardas Municipais.

O STF julgou procedente o pedido para, nos termos do art. 144, § 8º, da CF/88, conceder interpretação conforme a Constituição ao art. 4º da Lei nº 13.022/2014 e ao art. 9º da Lei nº 13.675/2018, de modo a declarar que:

- as guardas municipais são reconhecidamente órgãos de segurança pública
- são inconstitucionais todas as interpretações judiciais que excluem as guardas municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública.

Veja abaixo um resumo do que foi decidido:

É necessária a união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Civis e Militares e das Guardas Municipais. Isso porque todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública.

Essa nova perspectiva de atuação na área de segurança pública fez com que o STF, no julgamento do RE 846.854/SP, reconhecesse que as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF/88), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º).

O reconhecimento dessa posição institucional de órgão de segurança pública autorizou o Congresso Nacional a editar a Lei nº 13.675/2018, na qual as Guardas Municipais são inseridas como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º, § 1º, VII).

Desse modo, de acordo com a Constituição, a lei e a jurisprudência do STF, a Guarda Municipal é órgão de segurança pública, integrante do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

STF. Plenário. ADPF 995/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 28/8/2023 (Info 1105).

O entendimento acima foi reforçado pelo STF neste Tema 656

A atuação do legislador municipal ao definir as atribuições das guardas municipais — cuja função é proteger bens, serviços e instalações do município — deve levar em conta as necessidades locais e respeitar a finalidade constitucional de promoção da segurança pública dentro da sua competência, em cooperação com os demais órgãos de segurança.

O poder normativo do município precisa estar em harmonia com a divisão de competências prevista na Constituição. Assim, as leis municipais que criam e regulamentam suas guardas devem considerar as particularidades locais (o que limita o alcance do legislador municipal) e seguir a finalidade constitucional

de segurança pública, sempre respeitando as normas gerais aprovadas pelo Congresso Nacional (Constituição Federal de 1988, art. 144, § 8º).

A Constituição não determinou de forma rígida como devem atuar as guardas municipais. Ela apenas estabeleceu diretrizes básicas, deixando a tarefa de regulamentar os detalhes para o legislador municipal. Nesse sentido, o Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei nº 13.022/2014) foi considerado constitucional pelo STF.

Esse estatuto ajuda a definir com mais clareza o espaço normativo que a Constituição deu aos municípios, respeitando o pacto federativo. Além disso, reforça o caráter colaborativo das ações na área da segurança pública, que deve ser exercida de forma conjunta e harmônica entre os diferentes entes federativos.

Assim, as guardas municipais podem atuar na segurança urbana, e a realização de policiamento ostensivo e comunitário faz parte do modelo de federalismo de cooperação voltado à promoção da segurança pública — que é um dever do Estado e um direito e responsabilidade de todos.

Além disso, o policiamento ostensivo não é uma atividade exclusiva da polícia militar. As guardas municipais fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), conforme previsto na Lei nº 13.675/2018.

De acordo com o art. 144 da Constituição Federal de 1988, as guardas municipais participam diretamente da segurança pública, no que se refere às questões ligadas ao interesse do município.

Controle externo do MP

Vale ressaltar que as guardas municipais estão sujeitas à supervisão do Ministério Público, para garantir que suas ações sejam realizadas de acordo com a lei. Essa atribuição, que está prevista no artigo 129, VII, da Constituição, reforça o papel do Ministério Público para a fiscalização de eventuais abusos pelas forças de segurança pública:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

Em suma:

A atuação legislativa local para disciplinar as atribuições das guardas municipais destinadas à proteção de bens, serviços e instalações do município deve estar adequada às especificidades locais e à finalidade constitucional de promoção da segurança pública no âmbito da respectiva competência e em cooperação com os demais órgãos de segurança.

É constitucional — e não afronta o pacto federativo — o exercício do policiamento ostensivo e comunitário pela guarda municipal no âmbito local correspondente, desde que respeitadas as atribuições dos outros entes federativos.

STF. Plenário. RE 608.588/SP, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 20/02/2025 (Repercussão geral – Tema 656) (Info 166).

Tese fixada pelo STF:

É constitucional, no âmbito dos municípios, o exercício de ações de segurança urbana pelas Guardas Municipais, inclusive policiamento ostensivo e comunitário, respeitadas as atribuições dos demais órgãos de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição Federal e excluída qualquer atividade de polícia judiciária, sendo submetidas ao controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, nos termos do artigo 129, inciso VII, da CF. Conforme o art. 144, § 8º, da Constituição Federal, as leis municipais devem observar as normas gerais fixadas pelo Congresso Nacional.

STF. Plenário. RE 608.588/SP, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 20/02/2025 (Repercussão geral – Tema 656) (Info 166).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por maioria, ao apreciar o Tema 656 da repercussão geral, (i) deu provimento ao recurso extraordinário para declarar a constitucionalidade do art. 1º, I, da Lei nº 13.866/2004 do Município de São Paulo/SP, em sua redação original e naquela dada pela Lei paulista nº 14.879/2009 ; e (ii) fixou a tese anteriormente citada.

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

De acordo com a Constituição Federal, qual é a função institucional das guardas municipais?

Proteger os bens, serviços e instalações dos Municípios, conforme dispuser a lei municipal, observadas as normas gerais estabelecidas em lei federal (art. 144, § 8º, da CF/88).

A atuação normativa dos municípios em relação às guardas municipais está sujeita a quais limites?

Deve respeitar as normas gerais aprovadas pelo Congresso Nacional, considerar as peculiaridades locais e observar a finalidade constitucional da segurança pública.

O que decidiu o STF na ADPF 995 quanto à natureza jurídica das guardas municipais?

O STF reconheceu expressamente que as guardas municipais são órgãos de segurança pública e declarou inconstitucional qualquer interpretação que as exclua do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

A guarda municipal pode exercer atividade de policiamento ostensivo e comunitário?

Sim. Segundo a jurisprudência do STF, essa atuação é compatível com a Constituição, desde que não haja usurpação das atribuições das polícias estaduais e federais.

Quais atividades podem ser exercidas pelas guardas municipais conforme a tese fixada pelo STF no Tema 656?

Conforme a tese fixada pelo STF no Tema 656, as guardas municipais podem exercer ações de segurança urbana, inclusive policiamento ostensivo e comunitário, respeitadas as atribuições dos demais órgãos de segurança pública e excluída qualquer atividade de polícia judiciária.

A tese firmada pelo STF no Tema 656 permite às guardas municipais exercerem funções de polícia judiciária?

Não. A atuação das guardas municipais não pode incluir funções de polícia judiciária, que são exclusivas das polícias civis, conforme fixado na tese de repercussão geral.

Qual órgão é responsável pelo controle externo da atividade das guardas municipais e qual dispositivo constitucional fundamenta essa atribuição?

O Ministério Público é responsável pelo controle externo da atividade das guardas municipais, com fundamento no art. 129, inciso VII, da Constituição Federal, que estabelece como função institucional do MP "exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar".

Qual a relação entre o entendimento do STF no Tema 656 e o federalismo cooperativo em matéria de segurança pública?

O STF entendeu que a atuação das guardas municipais na segurança urbana, realizando policiamento ostensivo e comunitário, se insere no modelo de federalismo de cooperação voltado à promoção da segurança pública, permitindo uma atuação conjunta e harmônica entre os diferentes entes federativos, respeitando suas respectivas competências.

DIREITO ELEITORAL

PROPAGANDA ELEITORAL

A pretensão de interpretar o art. 46 da Lei 9.504/97 para alterar o momento de contagem de parlamentares para fins de debates eleitorais (mudando-o para o final das convenções partidárias) é inadequada, pois violaria a proibição de o Judiciário atuar como legislador positivo

Importante!!!

ODS 16

As emissoras de rádio e televisão não são obrigadas a convidar todos os candidatos para os debates eleitorais. A legislação estabelece que a obrigatoriedade recai apenas sobre os candidatos cujos partidos, federações ou coligações possuam ao menos cinco parlamentares no Congresso Nacional (considerando Deputados Federais e Senadores). Essa regra está prevista no art. 46 da Lei nº 9.504/1997 e é reiterada no art. 44 da Resolução TSE nº 23.610/2019. A participação de candidatos de partidos com menos de cinco parlamentares é facultativa, desde que observados os demais requisitos legais.

Para apurar quais partidos cumprem esse critério de representatividade mínima, a data utilizada como marco temporal é 20 de julho do ano eleitoral. Esse dia coincide com o início do período das convenções partidárias, que vai até 5 de agosto.

Essa data foi definida no § 6º do art. 44 da Resolução do TSE.

O Partido Novo questionou essa data por meio de uma ADI, argumentando que ela coincide com o início das convenções partidárias, quando as coligações ainda não foram formalizadas, o que prejudicaria partidos que poderiam atingir o mínimo de representantes através dessas coligações. Pediu interpretação conforme para que a data usada para contar o número de parlamentares dos partidos (e decidir quem deve obrigatoriamente ser convidado para os debates eleitorais) fosse o fim do período das convenções partidárias, e não o início (20 de julho).

O STF rejeitou os argumentos do Partido Novo, afirmando que a técnica de interpretação conforme à Constituição não se aplica quando o dispositivo legal tem sentido unívoco.

Atribuir uma data diferente (final das convenções) ao art. 46 da Lei 9.504/1997 configuraria atuação do Judiciário como legislador positivo, o que é vedado.

STF. Plenário. ADI 7.698/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 24/02/2025 (Info 166).

Debates eleitorais

As emissoras de rádio e TV têm por costume realizar debates entre os candidatos. Algumas emissoras convidam todos os candidatos, enquanto que outras optam por não chamar aqueles que são filiados a partidos menores.

A emissora é obrigada a chamar todos os candidatos para os debates de rádio e TV?

NÃO.

As emissoras são obrigadas a convidar todos os candidatos dos partidos que tenham, no mínimo, 5 parlamentares no Congresso Nacional (Deputados Federais e/ou Senadores).

É o que prevê o art. 46 da Lei nº 9.504/1997, com redação dada pela Lei nº 13.488/2017:

Art. 46. Independentemente da veiculação de propaganda eleitoral gratuita no horário definido nesta Lei, é facultada a transmissão por emissora de rádio ou televisão de debates sobre as eleições majoritária ou proporcional, assegurada a participação de candidatos dos partidos com representação no Congresso Nacional, de, no mínimo, cinco parlamentares, e facultada a dos demais, observado o seguinte:

(...)

Resolução nº 23.610/2019

A Resolução nº 23.610/2019, do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), dispõe sobre a propaganda eleitoral. O art. 44 da Resolução trata justamente sobre os debates eleitorais e reitera a regra da representação mínima de 5 parlamentares:

Art. 44. Os debates, transmitidos por emissora de rádio ou de televisão, serão realizados segundo as regras estabelecidas em acordo celebrado entre os partidos políticos e a pessoa jurídica interessada na realização do evento, dando-se ciência à Justiça Eleitoral (Lei nº 9.504/1997, art. 46, caput e § 4º) .

§ 1º Deve ser assegurada a participação de candidatas e candidatos de partidos, de federações ou de coligações com representação no Congresso Nacional de, no mínimo, cinco parlamentares, facultada a dos demais (Lei nº 9.504/1997, art. 46, caput) , desde que, quando cessada a condição sub judice na forma estipulada pela resolução que dispõe sobre a escolha e o registro de candidatas e candidatos para as eleições, o registro de candidatura não tenha sido indeferido, cancelado ou não conhecido. (Redação dada pela Resolução nº 23.671/2021)
(...)

Data usada para contar o número de parlamentares dos partidos (e decidir quem deve obrigatoriamente ser convidado para os debates eleitorais)

Qual é o marco temporal utilizado para aferição da representação dos partidos políticos no Congresso Nacional, para fins de participação obrigatória em debates eleitorais transmitidos por rádio e televisão? Em palavras mais simples: qual data é usada para contar quantos parlamentares cada partido tem no Congresso, para decidir quem deve ser convidado para os debates eleitorais na TV e no rádio?

O § 6º do art. 44 da Resolução fixou um marco temporal: a data de 20 de julho do ano da eleição é o momento em que será verificado se um partido político tem ao menos cinco parlamentares federais em exercício no Congresso Nacional.

Veja a redação do § 6º do art. 44 da Resolução-TSE 23.610/2019 (com redação dada pela Resolução 23.671/2021):

Art. 44 (...)

§ 6º Para efeito do disposto neste artigo, considera-se a representação de cada partido político no Congresso Nacional a resultante da última eleição geral, com eventuais alterações decorrentes de novas totalizações operadas até o dia 20 de julho do ano da eleição, conforme tabela a ser publicada pelo Tribunal Superior Eleitoral até 02 (dois) dias antes do início do prazo para a convocação da reunião do plano de mídia de que trata o art. 52 da Lei nº 9.504/1997. (Redação dada pela Resolução nº 23.671/2021)

Ou seja, o TSE fixou o dia 20 de julho do ano eleitoral como a data-limite para verificar quais partidos possuíam pelo menos 5 parlamentares no Congresso Nacional, critério exigido pela Lei das Eleições para garantir a participação obrigatória em debates.

ADI

O Partido Novo ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) contra o § 6º do art. 44, da Resolução-TSE 23.610/2019 (com redação dada pela Resolução-TSE 23.671/2021) e também contra o art. 46, caput, da Lei nº 9.504/1997.

O partido argumentou que o marco temporal estabelecido (20 de julho) - data em que se iniciam as convenções partidárias - seria desproporcional e violaria o direito fundamental à participação política, pois as coligações só seriam formalizadas ao final das convenções partidárias (5 de agosto).

Explicando melhor:

- o período de convenções partidárias começa justamente em 20 de julho e vai até 5 de agosto. Durante esses dias, os partidos realizam suas convenções e podem formar coligações;
- problema apontado pelo Partido Novo: a data fixada (20 de julho) coincide com o início das convenções partidárias, quando ainda não foram formalizadas as coligações. Assim, partidos que poderiam atingir o mínimo de representantes através de coligações ficariam prejudicados.

Diante disso, o partido pediu que o STF:

- 1) declarasse a inconstitucionalidade do § 6º do art. 44 da Resolução-TSE 23.610/2019, na redação dada pela Resolução-TSE 23.671/2021;
- 2) atribísse interpretação conforme à Constituição ao art. 46, caput, da Lei 9.504/1997, para que a data usada para contar o número de parlamentares dos partidos (e decidir quem deve obrigatoriamente ser convidado para os debates eleitorais) fosse o fim do período das convenções partidárias, e não o início (20 de julho).

O STF concordou com os argumentos invocados pelo Partido Novo?

NÃO.

A técnica da interpretação conforme à Constituição encontra limites na letra da lei e na chamada vontade do legislador.

Por essa razão, o STF não admite a utilização dessa técnica quando o dispositivo impugnado não comportar mais de uma interpretação possível:

Texto legal com sentido unívoco, sem abertura semântica que permita extrair exegese em desconformidade constitucional, não comporta a adoção da técnica de interpretação conforme a Constituição. Precedentes.

Ausente polissemia, é inviável interpretação adequadora destinada a evitar antinomias e preservar as disposições quanto a sentido compatível com a Constituição.

STF. Plenário. ADI 3.970/DF, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 16/5/2022.

De forma semelhante:

Os artigos impugnados não comportam mais de uma exegese. Diante do seu sentido unívoco, não é cabível a interpretação conforme a Constituição.

STF. Plenário. ADI 6.662/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 03/4/2023.

No caso em análise, a pretendida interpretação conforme à Constituição Federal – “para que o momento de aferição do número de parlamentares passe a ser a data final do período de convenções partidárias” – em relação ao art. 46, caput, da Lei 9.504/1997 não se mostra adequada. Isso porque a interpretação ora postulada não está dentro do âmbito hermenêutico possível do dispositivo, na medida em que não há, em seu conteúdo, qualquer marco temporal específico para efeito de aferição do quantitativo mínimo de parlamentares federais.

Em outras palavras, a tentativa de atribuir interpretação conforme ao art. 46, caput, da Lei nº 9.504/1997, para fixar um marco temporal inexistente em seu texto, representa medida incompatível com a literalidade do dispositivo legal em questão.

A pretensão de se conferir interpretação conforme ao caput do art. 46 da Lei das Eleições, para que o momento de aferição do número de parlamentares — no contexto de debates eleitorais transmitidos por rádio e televisão — passe a ser a data final das convenções partidárias, configura atuação do Judiciário como legislador positivo, o que é vedado.

Vale ressaltar, ainda, que o STF assentou a constitucionalidade do art. 46, caput, da Lei 9.504/1997, na redação dada pela Lei 13.165/2015:

É constitucional o art. 46 da Lei nº 9.504/97, com redação dada pela Lei nº 13.165/2015, que prevê que as emissoras de rádio e TV somente são obrigadas a convidar para participar dos debates eleitorais os candidatos dos partidos que tenham um mínimo de representação no parlamento.

STF. Plenário. ADI 5.423/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 25/8/2016.

Posteriormente, a Lei nº 13.488/2017 promoveu apenas um ajuste redacional e alterou o quantitativo mínimo de parlamentares: anteriormente exigia-se representação superior a 9 Deputados Federais; na redação atual, exige-se representação de ao menos 5 parlamentares no Congresso Nacional, para efeito de participação nos debates eleitorais.

Em outras palavras, o STF já declarou constitucional uma regra mais restritiva que a vigente atualmente. Assim, como não houve qualquer outra modificação além da redução do número de parlamentares, deve-se reconhecer, em conformidade com a jurisprudência da Corte, a compatibilidade do dispositivo com a Constituição, na forma estabelecida pela Lei nº 13.488/2017.

Em suma:

É inadequada e esbarra na vedação de o Poder Judiciário atuar como legislador positivo a pretensão de se conferir interpretação conforme a Constituição ao caput do art. 46 da Lei 9.504/1997, no sentido de que o momento de aferição do número de parlamentares, para fins de debates eleitorais transmitidos por emissoras de rádio ou de televisão, passe a ser a data final do período das convenções partidárias.

STF. Plenário. ADI 7.698/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 24/02/2025 (Info 166).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, converteu a apreciação da medida cautelar em julgamento de mérito, conheceu parcialmente da ação e, nessa extensão, a julgou improcedente para assentar a constitucionalidade do caput do art. 46 da Lei nº 9.504/1997.

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

Qual é o número mínimo de parlamentares no Congresso Nacional exigido para que um partido tenha participação obrigatória em debates eleitorais transmitidos por rádio e TV?

Cinco parlamentares, sejam Deputados Federais e/ou Senadores, conforme o art. 46 da Lei nº 9.504/1997, com redação dada pela Lei nº 13.488/2017.

Partidos que não atingem o mínimo de cinco parlamentares podem participar dos debates eleitorais?

Sim, a participação é facultativa, ou seja, a emissora pode convidá-los, mas não é obrigada.

Qual é o marco temporal utilizado para verificar a representação dos partidos no Congresso Nacional para fins de participação obrigatória nos debates?

A data de 20 de julho do ano da eleição, conforme o § 6º do art. 44 da Resolução TSE nº 23.610/2019.

Por que o Partido Novo questionou a constitucionalidade da data de 20 de julho como marco temporal?

Porque essa data marca o início das convenções partidárias, e as coligações só são formalizadas até 5 de agosto, o que prejudicaria partidos que dependeriam dessas coligações para alcançar o número mínimo de parlamentares.

O STF acolheu o pedido do Partido Novo para alterar o marco temporal de aferição da representação parlamentar?

Não. O STF entendeu que a interpretação proposta não era possível dentro do texto legal, e que o Judiciário não pode atuar como legislador positivo.

É constitucional a exigência de número mínimo de parlamentares para participação obrigatória em debates eleitorais?

Sim. O STF já declarou a constitucionalidade do art. 46 da Lei nº 9.504/1997, inclusive quando o critério era mais rígido do que o atual.

O que representa a tentativa de se fixar um novo marco temporal por meio de interpretação conforme à Constituição, segundo o STF?

Representa uma atuação do Judiciário como legislador positivo, o que é vedado pelo ordenamento jurídico.

O STF considerou inadequada a tentativa de alteração do marco temporal por meio de ADI, reafirmando que isso exigiria mudança legislativa, e não apenas interpretação judicial.

DIREITO ADMINISTRATIVO

SERVIDORES PÚBLICOS

O regime de subsídios permite gratificações por cargos em comissão ou funções de confiança, desde que respeitado o teto constitucional; vale ressaltar que não se permite a incorporação dessa gratificação aos vencimentos

ODS 10 E 16

Caso concreto: Lei complementar do Estado do Espírito Santo previu o pagamento de gratificações aos membros do MP que ocupam funções de direção, chefia ou assessoramento, com possibilidade de incorporação aos vencimentos.

O STF afirmou que esse dispositivo é parcialmente inconstitucional.

O regime de subsídio, adotado para membros do MP, admite gratificações por funções específicas, desde que não se incorporem ao subsídio e que se respeite o teto remuneratório constitucional.

Assim, essa norma do Estado do Espírito Santo é constitucional ao permitir o pagamento de gratificações pelo exercício de funções de confiança, desde que não ultrapasse o teto. Contudo, a parte final do dispositivo, que previa a incorporação dessas gratificações aos vencimentos, foi declarada inconstitucional, por contrariar a lógica do regime de subsídio e configurar benefício indevido sem respaldo constitucional.

STF. Plenário. ADI 3.228/ES, Rel. Min. Edson Fachin, redator do acórdão Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 19/02/2025 (Info 1166).

O caso concreto foi o seguinte:

A Lei Complementar nº 238/2002, do Estado do Espírito Santo, alterou a Lei Orgânica do MP/ES (LC 95/1997).

O art. 6º da LC 238/2002 prevê o pagamento de gratificação a membros do Ministério Público pelo exercício de certas funções, permitindo que essas gratificações se incorporem aos vencimentos:

Art. 6º O § 2º do art. 92, da Lei Complementar nº 95/97, passa a vigorar com a seguinte redação:
“Art. 92. (...)

§ 2º O Procurador-Geral de Justiça, os Subprocuradores-Gerais de Justiça, o Corregedor-Geral do Ministério Público, bem como os Procuradores de Justiça Chefes das Procuradorias de Justiça, além dos respectivos vencimentos ou subsídios, perceberão sobre estes, mensalmente, trinta por cento, vinte e cinco por cento, vinte por cento e quinze por cento, respectivamente, a título de

gratificação que se incorporará aos vencimentos, vedada a acumulação, mas permitida, no entanto, a opção.”

O art. 13 da LC 238/2002 previu que a gratificação para o cargo de Chefe de Gabinete tenha efeitos retroativos a 02/05/2000:

Art. 13. A gratificação de função prevista na alínea ‘j’ do inciso II, do artigo 15 da Lei Complementar nº 231, de 31/01/2002, devida pelo exercício da função de Chefe de Gabinete, retroage seus efeitos a 02/05/2000.

ADI

O Governador do Estado do Espírito Santo ajuizou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) contra os arts. 6º e 13 da referida lei.

O autor argumentou que o pagamento de gratificações viola as regras constitucionais aplicáveis ao regime de subsídio dos membros do Ministério Público, conforme previsto nos arts. 128, § 5º, I, “c”; 39, § 4º; 37, XIV; e 40, § 12 da Constituição Federal.

O STF concordou com os argumentos invocados pelo Governador?

Em parte.

O que o regime de subsídio proíbe?

A Emenda Constitucional nº 19/1998 determinou que a remuneração dos membros do Ministério Público seja fixada por subsídio (art. 39, § 4º, da CF), sendo, assim, “vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória”.

Ao interpretar esse dispositivo, a jurisprudência do STF se consolidou no sentido que o regime de subsídios é compatível com o pagamento de gratificações pelo desempenho de funções de direção, chefia ou assessoramento (ADI 4.941, Rel. Min. Teori Zavascki, j. em 14.08.2019).

Conforme explicou o Min. Teoria, na época, o regime de subsídio tem como objetivo evitar que atividades já cobertas pelo subsídio do servidor público recebam parcelas adicionais de remuneração. Portanto, não se incluem nas limitações da norma constitucional:

- Valores que não tenham caráter remuneratório, como aqueles que representam natureza indenizatória (que também não estão sujeitos ao teto de retribuição, conforme o art. 37, § 11º, da CF);
- Valores pagos como retribuição por execução de encargos especiais que não façam parte das atribuições normais e típicas do cargo.

Assim, a Constituição não proíbe, de forma explícita ou implícita, que servidores que recebem subsídios percebam remuneração adicional em caráter excepcional. É permitido, por exemplo, que agentes públicos remunerados por subsídio exerçam funções ou cargos de confiança não cobertos pelo subsídio, destinados “às atribuições de direção, chefia e assessoramento” (art. 37, V, da CF).

Proibir o recebimento de acréscimo remuneratório pelo exercício dessas funções desestimularia a profissionalização das carreiras, resultado contraditório que não poderia decorrer do texto constitucional.

Analisando o caso concreto

Aplicando-se esse entendimento do STF ao caso, conclui-se que o art. 6º da LC 238/2012, do Espírito Santo, é constitucional na parte em que permite que o Procurador-Geral de Justiça, os Subprocuradores-Gerais de Justiça, o Corregedor-Geral do Ministério Público, bem como os Procuradores de Justiça Chefes das Procuradorias de Justiça, percebam, além do subsídio, gratificações pelo exercício de cargos em comissão ou funções de confiança.

Vale ressaltar, contudo, que, mesmo sendo possível que recebam essa gratificação, o valor total recebido não pode ultrapassar o teto remuneratório previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal.

Ressalta-se que o pagamento de gratificação pelo exercício de função pelos membros do Ministério Público é regulamentado pelo art. 4º, II, da Resolução nº 9/2006, do CNMP:

Art. 4º Estão compreendidas no subsídio de que trata o artigo anterior e são por esse extintas todas as parcelas do regime remuneratório anterior, **exceto as decorrentes de:**

(...)

II – gratificação pelo exercício da função de Procurador-Geral, Vice Procurador-Geral ou equivalente e Corregedor-Geral, quando não houver a fixação de subsídio próprio para as referidas funções;

No caso em exame, a legislação impugnada não dispõe sobre diferentes padrões de subsídios para Procurador-Geral de Justiça, Subprocurador-Geral de Justiça, Corregedor-Geral do Ministério Público e Procurador de Justiça Chefe das Procuradorias de Justiça. Nesse contexto, inexistente vedação à percepção de gratificação pelos ocupantes de tais cargos.

Igualmente, a Resolução nº 13/2006, do Conselho Nacional de Justiça, prevê a possibilidade de pagamento de verba adicional ao subsídio no caso de exercício de cargos de Presidente de Tribunal e Corregedor, o que afasta o argumento de violação à simetria prevista no art. 129, § 4º, da Constituição Federal. Cita-se o dispositivo da resolução:

Art. 5º As seguintes verbas não estão abrangidas pelo subsídio e não são por ele extintas:

(...)

II - de caráter eventual ou temporário:

a) exercício da Presidência de Tribunal e de Conselho de Magistratura, da Vice-Presidência e do encargo de Corregedor;

É inconstitucional a parte final do art. 6º porque prevê a incorporação da gratificação

A parte final da norma impugnada prevê a incorporação da gratificação por função. Veja novamente:

Art. 92. (...)

§ 2º (...) a título de gratificação que se incorporará aos vencimentos, vedada a acumulação, mas permitida, no entanto, a opção.

O STF entendeu que essa parte é inconstitucional. Isso porque o pagamento de gratificação pelo exercício de função de direção, chefia ou assessoramento está estritamente vinculado ao momento de efetivo desempenho da atividade.

A Constituição Federal não autoriza a incorporação de gratificação, conforme já decidiu o STF:

“A ausência de critérios mínimos e razoáveis para concessão do benefício, especialmente a incorporação da vantagem, decorrente da continuidade do pagamento após o exercício da função, caracteriza concessão graciosa de vantagem remuneratória e, conseqüentemente, privilégio injustificado, que, além de não atender ao interesse público, é inconciliável com o ideal republicano e a moralidade (arts. 1º e 37, *caput*, ambos da CF).” (ADI 2.821, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em 20.12.2019)

Inconstitucionalidade do art. 13

O projeto que deu origem à LC 238/2002 foi apresentado pelo Procurador-Geral de Justiça.

No entanto, no projeto original não havia essa previsão do art. 13.

Esse dispositivo foi inserido a partir de uma emenda parlamentar.

Trata-se, portanto, de uma emenda parlamentar que implicou aumento de despesa a ser suportado pelo orçamento do Ministério Público estadual. Logo, isso viola a autonomia financeira e administrativa do Ministério Público, garantida pela Constituição Federal no art. 127, § 2º:

Art. 127. (...)

§ 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

Não se permite que projeto de iniciativa do Ministério Público seja objeto de emenda parlamentar que implique aumento de despesa, pois isso viola a autonomia da instituição. Há, neste caso, inconstitucionalidade formal da norma:

Embora o poder de apresentar emendas alcance matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, são inconstitucionais as alterações assim efetuadas quando resultem em aumento de despesa, ante a expressa vedação contida no art. 63, I, da Constituição da República.

STF. Plenário. ADI 4884, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 31/5/2017.

Projeto de lei apresentado pelo Governador de Estado, em matérias de sua competência privativa, não pode sofrer emenda parlamentar que importe em aumento de despesa, sob pena de o futuro texto normativo advindo da emenda incorrer em inconstitucionalidade formal.

STF. Plenário. ADI 2804, Rel. Min. Eros Grau, julgado em 02/03/2005.

Diante do exposto, conclui-se que o art. 13 da LC 238/2002 do Estado do Espírito Santo padece do vício de inconstitucionalidade formal.

Em suma:

Desde que respeitado o teto constitucional (art. 37, XI, CF/88), o regime remuneratório de subsídios (art. 39, § 4º, CF/88) é compatível com o pagamento de gratificações pelo exercício de cargos em comissão ou funções de confiança (art. 37, V, CF/88). Contudo, veda-se a incorporação dessas gratificações a subsídio ou vencimentos.

STF. Plenário. ADI 3.228/ES, Rel. Min. Edson Fachin, redator do acórdão Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 19/02/2025 (Info 1166).

TETO REMUNERATÓRIO

É inconstitucional a inclusão de verbas remuneratórias como exceção ao teto constitucional; a natureza remuneratória ou indenizatória de determinado valor auferido depende da análise do seu fato gerador

ODS 10 E 16

O STF julgou procedente ADI proposta pelo PGR contra leis do Estado de Goiás que instituíam um regime de pagamento onde valores excedentes ao teto constitucional eram reclassificados como verbas indenizatórias.

O STF julgou inconstitucionais diversas leis do Estado de Goiás que criavam um regime especial de pagamento a agentes públicos, permitindo que valores excedentes ao teto constitucional fossem classificados como verbas indenizatórias. Essa manobra foi considerada uma forma de burlar o teto remuneratório previsto no art. 37, XI, da Constituição. Tais dispositivos criavam uma ficção jurídica inconstitucional, pois convertiam remuneração por serviços em supostas indenizações, isentas de Imposto de Renda e fora do limite constitucional.

É inconstitucional a inclusão de verbas remuneratórias como exceção ao teto constitucional (art. 37, XI e § 11, CF/88). Nesse contexto, a natureza remuneratória ou indenizatória de determinado valor auferido decorre da investigação e da identificação do fato gerador que enseja a sua percepção.

STF. Plenário. ADI 7.402/GO, Rel. Min. André Mendonça, julgado em 24/02/2025 (Info 1166).

O caso concreto foi o seguinte:

No Estado de Goiás, as Leis nº 21.761/2022, nº 21.792/2023, nº 21.831/2023, nº 21.832/2023 e nº 21.833/2023, instituíram um regime de pagamento de verbas indenizatórias a agentes públicos estaduais, prevendo que, caso a soma das remunerações ultrapassasse o teto constitucional, a parcela excedente seria considerada de natureza indenizatória.

ADI

O Procurador-Geral da República ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) contra tais normas. Argumentou que os dispositivos violam os arts. 5º, caput; 24, I e §1º; 37, caput e XI; e 151, III, da Constituição da República, ao criarem uma ficção jurídica que permite a superação do teto constitucional por meio da classificação de verbas remuneratórias como indenizatórias.

Segundo o autor, os dispositivos questionados burlam o teto constitucional ao permitir que a parcela remuneratória excedente seja paga como indenização, embora não tenha essa natureza.

Além disso, ao conferir natureza indenizatória a valores que decorrem de contraprestação por serviço, haveria violação à competência da União para legislar sobre normas gerais de direito tributário, uma vez que tais parcelas não estariam sujeitas ao Imposto de Renda.

O STF concordou com os argumentos invocados pelo PGR?

SIM.

Contexto constitucional e jurisprudencial do teto remuneratório

Antes da EC 19/1998 e da EC 41/2003, havia um entendimento mais flexível sobre o teto, permitindo que certas parcelas, como vantagens pessoais, não fossem computadas no limite.

No entanto, a partir das reformas promovidas por essas emendas, passou-se a adotar uma interpretação mais rígida, considerando que todas as parcelas de natureza remuneratória devem ser somadas para fins do teto constitucional.

A jurisprudência do STF consolidou que o teto do art. 37, XI, abrange todas as espécies remuneratórias, inclusive variáveis e eventuais.

Nesse sentido:

O teto de retribuição fixado pela EC nº 41/2003 é de eficácia imediata e todas as verbas de natureza remuneratória recebidas pelos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devem se submeter a ele, ainda que adquiridas de acordo com regime legal anterior.

A aplicação imediata da EC nº 41/2003 e a redução das remunerações acima do teto não afrontou o princípio da irredutibilidade nem violou a garantia do direito adquirido.

Em outras palavras, com a EC nº 41/2003, quem recebia acima do teto fixado, teve a sua remuneração reduzida para respeitar o teto. Essa redução foi legítima.

STF. Plenário. RE 609381/GO, Rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 2/10/2014 (Repercussão Geral – Tema 480) (Info 761).

Natureza das verbas indenizatórias e sua exceção ao teto

Com base no §11 do art. 37 da Constituição, somente as parcelas efetivamente indenizatórias estão fora do teto. Porém, para serem qualificadas assim, não basta a rotulagem legal: é necessário que se verifique a natureza jurídica real da verba.

Nesse sentido, confira as palavras do Ministro Teori Zavascki, no RE 650.898/RS (Tema 484):

“Para que se tipifique um gasto como indenizatório, não basta que a norma assim o considere. É indispensável que a dicção formal da norma guarde compatibilidade com a real natureza desse dispêndio.” (STF. Plenário. RE 650.898/RS, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. p/ Acórdão Min. Roberto Barroso, julgado em 01/02/2017)

Ou seja, verba indenizatória é aquela que reembolsa despesa previamente incorrida pelo servidor no desempenho de sua função, e não uma forma de retribuição por serviço.

Crítica à “cambialidade” das verbas (remuneratória até certo ponto e indenizatória acima dele)

O STF rejeitou a lógica adotada pelas leis goianas, segundo a qual a mesma verba seria:

- Remuneratória até o limite do teto constitucional; e
- Indenizatória para a parte excedente.

Para o Ministro Relator, essa “cambialidade” viola os princípios da legalidade, moralidade e da isonomia, pois desvirtua a real natureza da verba apenas para escapar do teto.

Não há respaldo jurídico para transformar a natureza de uma verba com base no montante recebido. Esse artifício, para o STF, é um mecanismo artificial e inconstitucional.

Diferença entre cargo comissionado e acumulação de cargos (Tema 377)

Um dos principais argumentos utilizados pelo Estado de Goiás foi a analogia com a acumulação de cargos públicos permitida pela Constituição, que admite que, nos casos autorizados, o teto remuneratório seja aplicado separadamente a cada vínculo (como professor + professor, ou médico + médico). Isso com base no Tema 377 do STF:

Nos casos autorizados constitucionalmente de acumulação de cargos, empregos e funções, a incidência do art. 37, XI, da Constituição Federal pressupõe consideração de cada um dos vínculos formalizados, afastada a observância do teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público.

STF. Plenário. RE 612975/MT e RE 602043/MT, Rel. Min. Marco Aurélio, julgados em 26 e 27/4/2017 (Repercussão Geral – Temas 377 e 384) (Info 862).

No entanto, o Ministro André Mendonça afastou expressamente essa analogia, explicando que:

- a assunção de cargo em comissão por servidor efetivo não configura acumulação de cargos, mas sim afastamento do cargo efetivo para assumir o comissionado;
- o art. 37, inciso V (que trata dos cargos em comissão), não está entre as exceções do inciso XVI, que trata das acumulações legítimas;

Portanto, não é possível aplicar ao caso o entendimento do Tema 377 da repercussão geral, no qual o STF decidiu que, em acumulações autorizadas, o teto se aplica a cada cargo isoladamente.

A tese do Tema 377 não se aplica aos cargos em comissão ocupados por servidores efetivos. O teto, nesses casos, incide sobre a totalidade das remunerações percebidas.

Crítica ao argumento do “serviço extraordinário” e à tentativa de transformar remuneração em indenização

O exercício de cargo comissionado é uma nova função pública, mas não constitui serviço extraordinário que justifique pagamento adicional fora do teto.

Ao assumir o cargo em comissão, o servidor não acumula funções, mas deixa de exercer as atribuições anteriores.

Logo, não há base para qualificar a retribuição como verba indenizatória.

Além disso, as leis impugnadas seriam uma tentativa de transformar um pagamento de natureza remuneratória (por serviço prestado) em indenizatória com base unicamente em previsão legal, sem demonstrar qualquer gasto efetivo a ser compensado pelo servidor.

Em suma:

É inconstitucional a inclusão de verbas remuneratórias como exceção ao teto constitucional (art. 37, XI e § 11, CF/88). Nesse contexto, a natureza remuneratória ou indenizatória de determinado valor auferido decorre da investigação e da identificação do fato gerador que enseja a sua percepção.
STF. Plenário. ADI 7.402/GO, Rel. Min. André Mendonça, julgado em 24/02/2025 (Info 1166).

Com base nesses entendimentos, o Plenário, por unanimidade, manteve a compreensão firmada em sede cautelar e julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade das seguintes normas do Estado de Goiás: (i) arts. 92, § 2º, e 94, parágrafo único, ambos da Lei nº 21.792/2023 (3); (ii) íntegra da Lei nº 21.831/2023 (4); (iii) art. 2º da Lei nº 21.832/2023 (5); (iv) íntegra da Lei nº 21.833/2023 (6); e (v) art. 2º da Lei nº 21.761/2022.

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

Qual é a diferença entre verba remuneratória e verba indenizatória?

A verba remuneratória é paga como contraprestação pelo trabalho prestado; já a indenizatória visa compensar despesas pessoais do servidor para a execução do serviço, não podendo ter caráter remuneratório disfarçado.

Qual o tratamento conferido pelo art. 37, §11 da Constituição Federal às parcelas de caráter indenizatório no que tange ao teto remuneratório?

O art. 37, §11 da Constituição Federal estabelece que "não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei", constituindo a única exceção à regra do teto remuneratório.

É possível a um ente federativo, mediante lei, transformar a natureza jurídica de uma verba remuneratória em indenizatória quando ela ultrapassa o teto constitucional?

Não. O STF decidiu que não há razão jurídica apta a amparar a cambialidade de uma dada parcela a partir do atingimento de um determinado montante, classificando-se a verba como remuneratória até certo patamar pecuniário, e indenizatória em relação à quantia excedente àquele limite.

Como o STF tratou a tese de que o exercício de cargos em comissão representaria "serviço extraordinário" justificando indenização?

Rejeitou a tese, afirmando que o servidor não acumula cargos, mas apenas se afasta temporariamente de seu cargo efetivo para exercer o cargo comissionado, não havendo base jurídica para classificar o acréscimo como indenização.

A natureza jurídica da parcela (se remuneratória ou indenizatória) decorre da classificação atribuída pela lei?

Não. A natureza jurídica da parcela decorre da finalidade para a qual é paga e não da classificação formal atribuída pela lei. Ainda que a norma defina determinada verba como indenizatória, se ela for paga como contraprestação pelo exercício de atividade laboral, terá natureza remuneratória, submetendo-se ao teto constitucional previsto no art. 37, XI da Constituição Federal.

Treine o assunto estudado:

Banca: Fundação Getúlio Vargas - FGV

Prova: FGV - Câmara de São Paulo - Procurador Legislativo - 2024

Certo Município fez editar a Lei XYZ que estabeleceu que os servidores estáveis que mantêm vínculo com o mencionado ente federativo, quando designados para o exercício de cargo em comissão, fazem jus à indenização de representação correspondente a 80% da remuneração estabelecida em lei para o regular exercício das atribuições de direção, chefia e assessoramento.

A compatibilidade da mencionada norma com a Constituição da República foi questionada pelas vias pertinentes, notadamente nas situações em que o pagamento de tal retribuição somado aos vencimentos do servidor ultrapassa o teto constitucional, sob o argumento de que tal verba não tem caráter indenizatório, mas remuneratório.

Diante dessa situação hipotética, à luz das disposições constitucionais pertinentes e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca da remuneração dos servidores públicos e do teto constitucional, é correto afirmar que a Lei XYZ é:

C. Incompatível com a Constituição, pois não há na hipótese evidência de que a verba em questão tem natureza indenizatória, não bastando que a lei assim a defina para tanto, de modo que sua natureza é remuneratória, devendo ser submetida, portanto, ao teto constitucional. (Correto)

DIREITO PROCESSUAL PENAL

INDULTO

É constitucional o art. 5º do Decreto 11.302/2022

ODS 16

É constitucional — por não configurar desvio de finalidade e por respeitar os limites formais e materiais, expressos e implícitos, da Constituição Federal de 1988 — o decreto presidencial que concede indulto natalino às pessoas condenadas por crime cuja pena privativa de liberdade máxima em abstrato não supere cinco anos e que considera, para fins da concessão do benefício, na hipótese de concurso de crimes, a pena máxima em abstrato relativa a cada infração penal individualmente.

STF. Plenário ADI 7.390/DF, Rel. Min. Flávio Dino, julgado em 24/02/2025 (Info 1166).

O caso concreto foi o seguinte:

Em 23 de dezembro de 2022, foi publicado e entrou em vigor o Decreto nº 11.302/2022 (indulto natalino). O referido Decreto previu a extinção da punibilidade de condenados, dentre outras, na seguinte hipótese:

Art. 5º Será concedido indulto natalino às pessoas condenadas por crime cuja pena privativa de liberdade máxima em abstrato não seja superior a cinco anos.

Parágrafo único. Para fins do disposto no caput, na hipótese de concurso de crimes, será considerada, individualmente, a pena privativa de liberdade máxima em abstrato relativa a cada infração penal.

O Procurador-Geral da República ingressou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) perante o Supremo Tribunal Federal, questionando esse art. 5º.

Em sua argumentação, o PGR alegou que o indulto, ao beneficiar total, indiscriminada e genericamente condenados por crimes de pena abstrata não superior a cinco anos, independentemente da quantidade de infrações penais praticadas e do montante total de pena concreta imposta na condenação, ignoraria deveres estatais de proteção a direitos inerentes ao ser humano, como os direitos à vida, à segurança e à integridade física.

O PGR sustentou que haveria violação aos arts. 1º, I e II; 2º; 4º, II; 5º, caput, LIV e §§ 2º e 3º; 6º, caput; e 144 da Constituição Federal; o art. 7º do ADCT, bem como tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário.

Argumentou ainda que o indulto destoava da sistemática até então adotada, seja ao não estabelecer nenhum lapso temporal mínimo de cumprimento de pena, seja ao adotar como limite para a concessão do benefício não um montante total de pena concretamente aplicada na sentença, mas sim um limite de pena privativa de liberdade abstratamente cominada.

O STF concordou com os argumentos invocados pelo PGR? O art. 5º do Decreto nº 11.302/2022 é inconstitucional?

NÃO.

Limites do Poder Judiciário para examinar decretos de indulto presidencial

As regras sobre até onde o Poder Judiciário pode analisar um decreto presidencial de indulto já foram estabelecidas pelo STF.

Ao julgar a ADI 2795 MC, o Ministro Maurício Corrêa destacou que o indulto faz parte “do exercício do poder discricionário de clemência que detém o Chefe do Poder Executivo, a evidenciar instrumento de política criminal colocado à disposição do Estado para reinserção e ressocialização dos condenados que a ele façam jus” (STF. Plenário. ADI 2795 MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgado em 08/05/2003).

O poder discricionário para conceder o indulto vem diretamente da Constituição Federal, no art. 84, XII:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

XII- conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei;

Nesse julgamento, o STF rejeitou a tese de inconstitucionalidade do indulto baseada em “hipotética e subjetiva alegação de ameaça à segurança da sociedade”. A Corte entendeu que a Constituição impõe como limites materiais ao poder de clemência apenas os crimes listados no art. 5º, XLIII da Carta Política:

Art. 5º (...)

XLIII- a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem;

A concessão de indulto aos condenados a penas privativas de liberdade faz parte do poder discricionário do Presidente da República, limitado apenas à vedação do artigo 5º, XLIII da Constituição. O benefício, concedido com as devidas cautelas, não pode ser impedido por alegações hipotéticas de ameaça à segurança social baseadas simplesmente no tamanho da pena aplicada.

Recentemente, no julgamento da ADI 5874, o STF foi novamente chamado a se manifestar sobre indulto natalino coletivo:

Compete ao Presidente da República definir a concessão ou não do indulto, bem como seus requisitos e a extensão desse verdadeiro ato de clemência constitucional, a partir de critérios de conveniência e oportunidade.

A concessão de indulto não está vinculada à política criminal estabelecida pelo legislativo, tampouco adstrita à jurisprudência formada pela aplicação da legislação penal, muito menos ao prévio parecer consultivo do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, sob pena de total esvaziamento do instituto, que configura tradicional mecanismo de freios e contrapesos na tripartição de poderes.

O indulto é um mecanismo de freios e contrapesos exercido pelo Poder Executivo sobre o Judiciário, sendo consentâneo com a teoria da separação dos poderes.

O indulto não faz parte da doutrina penal, não é instrumento consentâneo à política criminal. Trata-se, como já explicado, de legítimo mecanismo de freios e contrapesos para coibir excessos e permitir maior equilíbrio na Justiça criminal.

O indulto é considerado um ato discricionário e privativo do Presidente da República.

O decreto de indulto não é imune ao controle jurisdicional, no entanto, suas limitações se encontram no texto constitucional (art. 5º, XLIII, da CF/88).

Possibilidade de o Poder Judiciário analisar somente a constitucionalidade da concessão da clemência principis, e não o mérito, que deve ser entendido como juízo de conveniência e oportunidade do Presidente da República, que poderá, entre as hipóteses legais e moralmente admissíveis, escolher aquela que entender como a melhor para o interesse público no âmbito da Justiça Criminal.

STF. Plenário. ADI 5874/DF, rel. orig. Min. Roberto Barroso, red. p/o ac. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 9/5/2019 (Info 939).

Conclusões extraídas dos precedentes:

- 1) O indulto coletivo é ato de competência privativa do Presidente da República, e sua concessão não afronta a separação dos Poderes.
- 2) É um instrumento constitucional de freios e contrapesos, permitindo ao Executivo contrabalançar decisões do Judiciário.
- 3) Trata-se de ato discricionário, cabendo ao Presidente definir quando e como concedê-lo, com base em critérios próprios de conveniência e oportunidade.
- 4) Apesar disso, como qualquer ato administrativo, deve observar os requisitos legais, constitucionais e morais, podendo ser anulado em caso de vícios.
- 5) O indulto não precisa seguir uma política criminal específica, nem se vincula à jurisprudência penal vigente.
- 6) Tem como efeito a extinção da punibilidade, mas não interfere nos efeitos secundários da condenação.
- 7) Submete-se a limites constitucionais expressos (como os do art. 5º, XLIII) e também limites implícitos, como os princípios da proporcionalidade, moralidade e impessoalidade.
- 8) O Poder Judiciário pode revisar o decreto, desde que não interfira no mérito do ato, podendo agir em caso de desvio de finalidade ou violação de princípios constitucionais.

Analisando especificamente o art. 5º do Decreto nº 11.302/2022

O STF reconheceu a validade do indulto natalino previsto no art. 5º, caput e parágrafo único, do Decreto nº 11.302/2022.

Esse indulto foi concedido pelo Presidente da República no exercício da sua competência privativa, prevista no art. 84, XII, da Constituição da República. Foi editado por meio de decreto, a forma correta para esse tipo de ato. Assim, estão preenchidos os requisitos formais e subjetivos do ato administrativo. Além disso, não há vício no objeto do decreto, pois o indulto do art. 5º respeita os limites materiais estabelecidos no art. 5º, XLIII, da Constituição, que proíbe indulto para crimes de tortura, tráfico ilícito de entorpecentes, terrorismo e crimes hediondos. O art. 7º do decreto deixa claro que o indulto não se aplica a esses crimes.

O decreto vai além das exigências constitucionais. Ele também exclui do indulto outros crimes graves, como lavagem de dinheiro, organização criminosa, violência doméstica contra a mulher, crimes contra a administração pública e crimes relacionados à pornografia e à exploração sexual infantil.

Por isso, não procede a crítica de que o decreto promove um desencarceramento desordenado ou que ignora os deveres estatais de proteção aos direitos humanos, como à vida, à segurança e à integridade física.

O alcance do art. 5º do decreto deve ser compreendido em conjunto com as demais restrições legais. O rol de exclusões vai muito além das limitações materiais previstas no art. 5º, XLIII, da Constituição, o que

afasta a tese de que haveria uma proteção deficiente às vítimas ou descumprimento de tratados internacionais de direitos humanos.

Também não há *abolitio criminis*. Isso porque essa hipótese exige a atuação do Poder Legislativo e não pode ocorrer por meio de decreto presidencial. O indulto apenas extingue a punibilidade, sem eliminar o crime, conforme art. 107, II, do Código Penal, e art. 192 da Lei de Execução Penal.

Essa interpretação é consolidada tanto na jurisprudência quanto na doutrina. O STJ já firmou entendimento nesse sentido:

Súmula 631-STJ: O indulto extingue os efeitos primários da condenação (pretensão executória), mas não atinge os efeitos secundários, penais ou extrapenais.

A finalidade do decreto também é válida: ele busca exclusivamente afastar a pretensão estatal de executar penas privativas de liberdade, como deixam claro os arts. 8º e 10 do decreto:

Art. 8º O indulto não se aplica a:
I - penas restritivas de direitos;
II - penas de multa.

Art. 10. O indulto natalino não se estende aos efeitos da condenação.

O fato de o decreto ter adotado critérios diferentes dos utilizados em anos anteriores não o torna inconstitucional. A Constituição não exige modelo fixo de parametrização, como pena mínima cumprida ou percentual de pena. O Presidente tem liberdade para definir os critérios do indulto, conforme já reconhecido pelo STF.

STF. Plenário. ADI 5874, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 09/05/2019.

Além disso, ao contrário do que ocorreu no decreto analisado na ADI 5874, no caso do Decreto nº 11.302/2022, houve participação prévia do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), que propôs o indulto após consulta pública.

O CNPCCP ressaltou a necessidade de um indulto amplo como mecanismo para reduzir a superlotação carcerária, por razões humanitárias e de política criminal.

Essa preocupação também foi destacada pelo STF no julgamento da ADPF 347, quando o STF reconheceu o estado de coisas inconstitucional no sistema prisional brasileiro, marcado, entre outros fatores, pela superlotação: STF. Plenário. ADPF 347, Red. p/ o acórdão Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 09/09/2015.

Diante de todo o exposto, o STF concluiu que o art. 5º do Decreto nº 11.302/2022 está em conformidade com a Constituição, atendendo aos requisitos formais e materiais exigidos, e se mostra juridicamente adequado e moralmente aceitável, diante da situação atual do sistema prisional brasileiro.

Em suma:

É constitucional — por não configurar desvio de finalidade e por respeitar os limites formais e materiais, expressos e implícitos, da Constituição Federal de 1988 — o decreto presidencial que concede indulto natalino às pessoas condenadas por crime cuja pena privativa de liberdade máxima em abstrato não supere cinco anos e que considera, para fins da concessão do benefício, na hipótese de concurso de crimes, a pena máxima em abstrato relativa a cada infração penal individualmente.

STF. Plenário ADI 7.390/DF, Rel. Min. Flávio Dino, julgado em 24/02/2025 (Info 1166).

Com base nesses entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou improcedente a ação para assentar a constitucionalidade do art. 5º, caput e parágrafo único, do Decreto nº 11.302/2022.

EXERCÍCIOS

Julgue os itens a seguir:

- 1) Os Tribunais de Contas possuem competência constitucional para julgar as contas de gestão de prefeitos que ordenam despesas, imputando débitos e sanções fora da esfera eleitoral, independentemente de ratificação pelas Câmaras Municipais. ()
- 2) A competência dos Tribunais de Contas, quando atestada a irregularidade de contas de gestão prestadas por Prefeitos ordenadores de despesa, se restringe à imputação de débito e à aplicação de sanções fora da esfera eleitoral, independentemente de ratificação pelas Câmaras Municipais, preservada a competência exclusiva destas para os fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990. ()
- 3) A inércia do Tribunal de Contas estadual em emitir parecer prévio dentro do prazo constitucionalmente estipulado (art. 71, I, CF/88) impede o Poder Legislativo de julgar as contas do chefe do Poder Executivo local. ()
- 4) É constitucional norma de Constituição estadual que permite à Assembleia Legislativa julgar Conselheiros de Tribunais de Contas e aplicar sanção de perda do cargo. ()
- 5) É inconstitucional — à luz do art. 93, VIII-A, da Constituição Federal de 1988 — lei estadual que estabelece a precedência da remoção sobre a promoção por antiguidade na carreira da magistratura. ()
- 6) É constitucional, no âmbito dos municípios, o exercício de ações de segurança urbana pelas Guardas Municipais, inclusive policiamento ostensivo e comunitário, respeitadas as atribuições dos demais órgãos de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição Federal e excluída qualquer atividade de polícia judiciária, sendo submetidas ao controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, nos termos do artigo 129, inciso VII, da CF. Conforme o art. 144, § 8º, da Constituição Federal, as leis municipais devem observar as normas gerais fixadas pelo Congresso Nacional. ()
- 7) É adequada a pretensão de se conferir interpretação conforme a Constituição ao caput do art. 46 da Lei 9.504/1997, no sentido de que o momento de aferição do número de parlamentares, para fins de debates eleitorais transmitidos por emissoras de rádio ou de televisão, passe a ser a data final do período das convenções partidárias. ()
- 8) Desde que respeitado o teto constitucional (art. 37, XI, CF/88), o regime remuneratório de subsídios (art. 39, § 4º, CF/88) é compatível com o pagamento de gratificações pelo exercício de cargos em comissão ou funções de confiança (art. 37, V, CF/88). Contudo, veda-se a incorporação dessas gratificações a subsídio ou vencimentos. ()
- 9) É inconstitucional a inclusão de verbas remuneratórias como exceção ao teto constitucional (art. 37, XI e § 11, CF/88). Nesse contexto, a natureza remuneratória ou indenizatória de determinado valor auferido decorre da investigação e da identificação do fato gerador que enseja a sua percepção. ()
- 10) É constitucional — por não configurar desvio de finalidade e por respeitar os limites formais e materiais, expressos e implícitos, da Constituição Federal de 1988 — o decreto presidencial que concede indulto natalino às pessoas condenadas por crime cuja pena privativa de liberdade máxima em abstrato não supere cinco anos e que considera, para fins da concessão do benefício, na hipótese de concurso de crimes, a pena máxima em abstrato relativa a cada infração penal individualmente. ()

Gabarito

1. C	2. C	3. E	4. E	5. E	6. C	7. E	8. C	9. C	10. 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>.