

Informativo comentado: Informativo 1062-STF

Márcio André Lopes Cavalcante

ÍNDICE

DIREITO CONSTITUCIONAL

REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

- *É inconstitucional lei estadual que proibiu que faculdades particulares recusassem matrícula de estudantes inadimplentes durante a pandemia da Covid-19.*

DIREITO ELEITORAL

PARTIDOS POLÍTICOS

- *Decisão do STF sobre a autonomia dos partidos para a duração dos mandatos de seus dirigentes e para a vigência dos órgãos provisórios dos partidos (Lei 13.831/2019).*

PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE ELEITORAL

- *As regras da Lei 14.356/2022, que permitem o aumento de gastos com publicidade dos governos federal, estaduais e municipais em ano eleitoral, não podem ser aplicadas antes do pleito 2022.*

DIREITO ADMINISTRATIVO

AGÊNCIAS REGULADORAS

- *É constitucional a instituição do Programa de Monitoramento da Qualidade dos Combustíveis (PMQC) por normativo da ANP; isso porque este ato regulatório apresenta correspondência direta com a Lei 9.478/97.*

SERVIDORES PÚBLICOS

- *É inconstitucional remunerar servidor público, mesmo que exerça jornada de trabalho reduzida, em patamar inferior a um salário mínimo.*

DIREITO TRIBUTÁRIO

TAXA

- *Análise da constitucionalidade das leis estaduais de Minas Gerais, do Pará e do Amapá que instituíram taxas de fiscalização das atividades envolvendo recursos minerários.*

IPVA

- *É inconstitucional lei estadual que conceda isenção de IPVA para veículos que realizem transporte escolar prestado por sindicato ou cooperativa.*

CONTRIBUIÇÃO SOCIAL

- *É inconstitucional, por afronta ao princípio da legalidade estrita, a majoração da base de cálculo de contribuição social por meio de ato infralegal.*

DIREITO CONSTITUCIONAL

REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

É inconstitucional lei estadual que proibiu que faculdades particulares recusassem matrícula de estudantes inadimplentes durante a pandemia da Covid-19

Importante!!!

ODS 4

É inconstitucional, por violação à competência privativa da União para legislar sobre direito civil (art. 22, I, da CF/88), norma estadual que impede as instituições particulares de ensino superior de recusarem a matrícula de estudantes inadimplentes e de cobrar juros, multas, correção monetária ou quaisquer outros encargos durante o período de calamidade pública causado pela pandemia da COVID-19.

STF. Plenário. ADI 7104/RJ e ADI 7179/RJ, Rel. Min. Edson Fachin, julgados em 5/8/2022 (Info 1062).

O caso concreto foi o seguinte:

No Rio de Janeiro, foi editada a Lei estadual nº 8.915/2020 proibindo as faculdades particulares do Estado de recusarem matrícula aos estudantes inadimplentes durante a pandemia da Covid-19. A Lei também proibiu a cobrança de juros, multa e correção monetária. Confira a redação do art. 6º da referida Lei:

Art. 6º O estabelecimento particular de ensino superior não poderá recusar a matrícula ou a inscrição em disciplinas de estudante que tenha ficado inadimplente durante a vigência do estado de calamidade pública instituído pela Lei nº 8.794, de 17 de abril de 2020.

Parágrafo único. O estabelecimento particular de ensino superior não poderá cobrar multas, juros, correção monetária ou outros encargos nas mensalidades com atraso de até 30 (trinta) dias após o vencimento, durante o período em que perdurar o estado de calamidade pública decorrente da pandemia do novo coronavírus.

A Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP) e a Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN) ajuizaram ADI contra esse dispositivo.

As autoras argumentaram que o dispositivo padece de vícios de inconstitucionalidade formal e material, tendo violado os arts. 1º, IV; 22, I; 24, I, §§1º a 4º, da Constituição Federal.

Sustentaram que houve violação da competência privativa da União (art. 22, I, CF/88), porque o dispositivo atacado trata de direito civil, mais especificamente direito das obrigações e dos contratos.

Também apontaram violação ao art. 24, IX, §§ 1º a 4º, que estabelece a competência federal para editar normas gerais nas matérias de competência concorrente entre os entes federados, alegando que o art. 6º, da Lei nº 8.915/2020, está em desconformidade com o art. 5º da Lei Federal nº 9.870/99.

Defenderam, ainda, que, ao desvincular o adimplemento das mensalidades do direito a matrícula, e impedir a cobrança de juros, multas, ou a correção monetária dos valores devidos, a norma impugnada violou o princípio da livre iniciativa (arts. 1º, V; e 170, *caput*, CF).

Por último, alegaram violação ao ato jurídico perfeito (art. 5º, XXXVI, CF/88), visto que o dispositivo questionado interfere em relações contratuais consolidadas, gerando insegurança jurídica.

O STF acolheu os argumentos das autoras? Esse dispositivo é inconstitucional?

SIM.

É inconstitucional, por violação à competência privativa da União para legislar sobre direito civil (CF/1988, art. 22, I), norma estadual que impede as instituições particulares de ensino superior de recusarem a matrícula de estudantes inadimplentes e de cobrar juros, multas, correção monetária ou quaisquer outros encargos durante o período de calamidade pública causado pela pandemia da COVID-19.

STF. Plenário. ADI 7104/RJ e ADI 7179/RJ, Rel. Min. Edson Fachin, julgados em 5/8/2022 (Info 1062).

Inconstitucionalidade formal

O dispositivo impugnado tratou, realmente, de temas relacionados com Direito Civil (contratos), usurpando, assim, a competência legislativa atribuída à União pelo art. 22, I, da Constituição Federal:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

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

(...)

A lei impugnada interfere na vigência de cláusulas contratuais que estão no âmbito da normalidade dos negócios jurídicos onerosos.

Não se trata, portanto, de uma lei que disponha sobre direitos do consumidor contra abusos por parte dos prestadores de serviços educacionais.

A lei estadual, além de contrariar disciplina federal existente sobre o assunto, não tratou sobre nenhuma peculiaridade regional que pudesse justificar um regramento específico quanto aos efeitos da pandemia da Covid-19 em tais contratos.

O Código Civil possui regras específicas que regulamentam a ocorrência de eventos extraordinários e imprevisíveis que possam vir a causar desequilíbrio na execução dos contratos, como a pandemia, a fim de evitar que um dos contratantes seja excessivamente onerado.

Inconstitucionalidade material

Sob o aspecto material, a norma impugnada contraria a livre iniciativa e interfere de forma desproporcional em relações contratuais regularmente constituídas.

RJET

Vale ressaltar, por fim, que os efeitos da pandemia sobre os negócios jurídicos privados, inclusive decorrentes de relações de consumo, foram tratados pela Lei federal nº 14.010/2020. Ao estabelecer o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) para o período, a norma reduziu o espaço de competência complementar dos Estados para legislar e não contém previsão geral de modificação dos contratos de prestação de serviços educacionais.

Outros julgados no mesmo sentido:

É inconstitucional lei estadual que estabeleça redução das mensalidades no âmbito da rede privada de ensino, enquanto perdurarem as medidas temporárias para o enfrentamento da pandemia da Covid-19.

STF. Plenário. ADI 6445/PA, Rel. Min. Marco Aurélio, redator do acórdão Min. Dias Toffoli, julgado em 28/5/2021 (Info 1019).

É inconstitucional a legislação estadual que estabelece a redução obrigatória das mensalidades da rede privada de ensino durante a vigência das medidas restritivas para o enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do novo Coronavírus.

STF. ADI 6575, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 18/12/2020 (Info 1003).

Com base nesse entendimento, o Plenário, por unanimidade, em julgamento conjunto, julgou procedentes as ações para declarar a inconstitucionalidade do art. 6º, caput, e parágrafo único, da Lei nº 8.915/2020 do Estado do Rio de Janeiro.

DIREITO ELEITORAL

PARTIDOS POLÍTICOS

Decisão do STF sobre a autonomia dos partidos para a duração dos mandatos de seus dirigentes e para a vigência dos órgãos provisórios dos partidos (Lei 13.831/2019)

Importante!!!

ODS 5 E 16

Os partidos políticos podem, no exercício de sua autonomia constitucional, estabelecer a duração dos mandatos de seus dirigentes, desde que compatível com o princípio republicano da alternância do poder concretizado por meio da realização de eleições periódicas em prazo razoável.

É inconstitucional a previsão do prazo de até oito anos para a vigência dos órgãos provisórios dos partidos, para evitar distorções ao claro significado de “provisoriedade”, notadamente porque, nesse período, podem ser realizadas distintas eleições em todos os níveis federativos.

É constitucional a previsão de concessão de anistia às cobranças, devoluções ou transferências ao Tesouro Nacional que tenham como causa as doações ou contribuições feitas em anos anteriores por servidores públicos que exerçam função ou cargo público de livre nomeação e exoneração, desde que filiados a partido político.

STF. Plenário. ADI 6230/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 5/8/2022 (Info 1062).

No presente julgado, iremos analisar uma ação direta de inconstitucionalidade proposta contra a Lei nº 13.831/2019. Antes de verificarmos o que foi decidido, é importante examinar as alterações promovidas pela Lei nº 13.831/2019.

EXPLICANDO A LEI 13.831/2019

A Lei nº 13.831/2019 alterou a Lei nº 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos).
Vamos entender o que mudou.

Órgãos partidários

Dentro dos partidos políticos existem órgãos internos, que são chamados de órgãos partidários.

Ex: diretoria executiva nacional, diretoria executiva estadual e diretoria executiva municipal.

Existem cargos dentro desses órgãos, ocupados por dirigentes dos partidos. Assim, temos o presidente nacional do partido, o presidente estadual, o secretário, o tesoureiro etc.

TSE fixou prazo de duração do mandato dos dirigentes partidários

O TSE fixou em 4 anos o prazo máximo de duração dos mandatos dos dirigentes partidários. Isso desagradou os partidos que gostariam de ter liberdade para determinar, por meio dos regimentos internos, o prazo de duração dos mandatos.

Como esse pleito não foi atendido pelo TSE, foi editada a Lei nº 13.831/2019, que alterou a Lei nº 9.096/95 com o objetivo de assegurar autonomia aos partidos políticos para definir o prazo de duração dos mandatos dos membros dos seus órgãos partidários permanentes ou provisórios.

Veja abaixo os dispositivos que foram inseridos na Lei nº 9.096/95 pela Lei nº 13.831/2019:

Previsão expressa da autonomia dos partidos

É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir o prazo de duração dos mandatos dos membros dos seus órgãos partidários permanentes ou provisórios (novo § 2º do art. 3º).

Prazo máximo de vigência dos órgãos provisórios

O prazo de vigência dos órgãos provisórios dos partidos políticos poderá ser de até ~~8 anos~~ (novo § 3º do art. 3º).

Exaurido o prazo de vigência de um órgão partidário, ficam vedados a extinção automática do órgão e o cancelamento de sua inscrição no CNPJ (novo § 4º do art. 3º).

Obs: o TSE entendia que a duração máxima dos órgãos partidários temporários era de apenas 180 dias.

Ob2: o STF declarou inconstitucional esse novo § 3º do art. 3º, inserido pela Lei nº 13.831/2019. Veja comentários abaixo.

É inconstitucional a previsão do prazo de até oito anos para a vigência dos órgãos provisórios dos partidos, para evitar distorções ao claro significado de “provisoriedade”, notadamente porque, nesse período, podem ser realizadas distintas eleições em todos os níveis federativos.

STF. Plenário. ADI 6230/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 5/8/2022 (Info 1062).

Dispensa de prestação de contas se não houve movimentação de recursos

O partido político é obrigado a enviar, anualmente, à Justiça Eleitoral, o balanço contábil do exercício findo, até o dia 30 de abril do ano seguinte (art. 30).

O balanço contábil do órgão nacional é enviado ao TSE.

O balanço contábil dos órgãos estaduais é remetido aos TREs.

O balanço contábil dos órgãos municipais é mandado aos Juízes Eleitorais.

Além disso, em regra, os órgãos partidários são também obrigados a fazer a declaração à Receita Federal.

A Lei nº 13.831/2019 acrescenta um parágrafo ao art. 30 afirmando que, se o órgão partidário municipal não tiver movimentado recursos ou arrecadados bens, não precisará prestar contas:

Art. 32. (...)

§ 4º Os órgãos partidários municipais que não hajam movimentado recursos financeiros ou arrecadado bens estimáveis em dinheiro ficam desobrigados de prestar contas à Justiça Eleitoral e de enviar declarações de isenção, declarações de débitos e créditos tributários federais ou demonstrativos contábeis à Receita Federal do Brasil, bem como ficam dispensados da certificação digital, exigindo-se do responsável partidário, no prazo estipulado no caput deste artigo, a apresentação de declaração da ausência de movimentação de recursos nesse período.

A certidão do órgão superior, ou do próprio órgão regional e municipal, de inexistência de movimentação financeira tem fé pública como prova documental, sem prejuízo de apuração de ilegalidade (novo § 2º do art. 42).

Alguns órgãos partidários municipais estavam irregulares junto à Receita Federal pela ausência de declaração mesmo não tendo tido movimentação. A Lei nº 13.831/2019 acrescenta dois parágrafos ao art. 32 permitindo a regularização dos órgãos partidários que se encontrem nessa situação. Veja:

Art. 32 (...)

§ 6º A Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil reativará a inscrição dos órgãos partidários municipais referidos no § 4º deste artigo que estejam com a inscrição baixada ou inativada, mediante requerimento dos representantes legais da agremiação partidária à unidade descentralizada da Receita Federal do Brasil da respectiva circunscrição territorial, instruído com declaração simplificada de que não houve movimentação financeira nem arrecadação de bens estimáveis em dinheiro.

§ 7º O requerimento a que se refere o § 6º deste artigo indicará se a agremiação partidária pretende a efetivação imediata da reativação da inscrição pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil ou a partir de 1º de janeiro de 2020, hipótese em que a efetivação será realizada sem a cobrança de quaisquer taxas, multas ou outros encargos administrativos relativos à ausência de prestação de contas.

Proibição de inscrição dos dirigentes partidários no Cadin

As decisões da Justiça Eleitoral nos processos de prestação de contas não ensejam, ainda que desaprovadas as contas, a inscrição dos dirigentes partidários no Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin) (novo § 8º do art. 32).

Regime de responsabilidade dos dirigentes partidários pela desaprovação das contas

O art. 37 da Lei nº 9.096/95 trata sobre a desaprovação das contas dos partidos.

A Lei nº 13.831/2019 inseriu o § 15 ao art. 37 dizendo o seguinte:

- em caso de desapropriação das contas, ao se apurar a responsabilidade civil e criminal dos dirigentes partidários, deve-se adotar o regime da responsabilidade subjetiva, ou seja, para que este dirigente seja punido, é indispensável a comprovação de que agiu com dolo ou culpa.
- a responsabilidade deve recair sobre o dirigente que comandava o órgão partidário na época do fato.
- a existência de responsabilidade civil e criminal do dirigente não impede que o órgão partidário receba recursos do fundo partidário.

Veja a íntegra do dispositivo inserido:

Art. 37. (...)

§ 15. As responsabilidades civil e criminal são subjetivas e, assim como eventuais dívidas já apuradas, recaem somente sobre o dirigente partidário responsável pelo órgão partidário à época do fato e não impedem que o órgão partidário receba recurso do fundo partidário.

Conta bancária para movimentação do fundo partidário e aplicação dos recursos nos programas de participação da mulher na política

Art. 42. (...)

§ 1º O órgão de direção nacional do partido está obrigado a abrir conta bancária exclusivamente para movimentação do fundo partidário e para a aplicação dos recursos prevista no inciso V do caput do art. 44 desta Lei, observado que, para os demais órgãos do partido e para outros tipos de receita, a obrigação prevista neste parágrafo somente se aplica quando existir movimentação financeira.

Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados:

V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político ou, inexistindo a secretaria, pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política de que trata o inciso IV, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total;

Regras para os partidos que não tenham aplicado o mínimo dos recursos nos programas de participação feminina na política

Veja os artigos inseridos pela Lei nº 13.831/2019:

Art. 55-A. Os partidos que não tenham observado a aplicação de recursos prevista no inciso V do caput do art. 44 desta Lei nos exercícios anteriores a 2019, e que tenham utilizado esses recursos no financiamento das candidaturas femininas até as eleições de 2018, não poderão ter suas contas rejeitadas ou sofrer qualquer outra penalidade.

O argumento para essa previsão foi a de que os partidos políticos tiveram pouco tempo para cumprir as determinações da Justiça Eleitoral relativas à aplicação de recursos em candidaturas femininas. Logo, seria desproporcional puni-los com a rejeição de suas contas.

Art. 55-B. Os partidos que, nos termos da legislação anterior, ainda possuam saldo em conta bancária específica conforme o disposto no § 5º-A do art. 44 desta Lei poderão utilizá-lo na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres até o exercício de 2020, como forma de compensação.

Art. 55-C. A não observância do disposto no inciso V do caput do art. 44 desta Lei até o exercício de 2018 não ensejará a desaprovação das contas.

Vigência e eficácia

A Lei nº 13.831/2019 entrou em vigor na data de sua publicação (20/05/2019).

EXPLICANDO O JULGADO DO STF

ADI

A Procuradoria-Geral da República ajuizou ADI em face da Lei nº 13.831/2019.

Vamos analisar os principais pontos decididos pelo STF.

Tempo de mandato dos dirigentes

Como vimos acima, antes da Lei nº 13.831/2019, o TSE havia fixado em 4 anos o prazo máximo de duração dos mandatos dos dirigentes partidários. Isso desagradou os partidos que gostariam de ter liberdade para determinar, por meio dos regimentos internos, o prazo de duração dos mandatos.

Como esse pleito não foi atendido pelo TSE, foi editada a Lei nº 13.831/2019, que alterou a Lei nº 9.096/95 com o objetivo de assegurar autonomia aos partidos políticos para definir o prazo de duração dos mandatos dos membros dos seus órgãos partidários permanentes ou provisórios.

Confira o § 2º do art. 3º da Lei nº 9.096/95, inserido pela Lei nº 13.831/2019:

Art. 3º É assegurada, ao partido político, autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento.

(...)

§ 2º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir o prazo de duração dos mandatos dos membros dos seus órgãos partidários permanentes ou provisórios. (Incluído pela Lei nº 13.831, de 2019)

Para o STF, esse § 2º inserido pela Lei nº 13.831/2019 é constitucional (válido)?

Em princípio, sim, mas desde que os partidos garantam a realização de eleições periódicas em prazo razoável:

Os partidos políticos podem, no exercício de sua autonomia constitucional, estabelecer a duração dos mandatos de seus dirigentes, desde que compatível com o princípio republicano da alternância do poder concretizado por meio da realização de eleições periódicas em prazo razoável.

STF. Plenário. ADI 6230/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 5/8/2022 (Info 1062).

O ideal democrático firma-se na temporalidade dos mandatos, o que viabiliza sua renovação e alternância de poder, motivo pelo qual os princípios democrático e republicano não autorizam que a autonomia assegurada às agremiações partidárias seja interpretada contrariamente à Constituição, autorizando a perpetuação dos mandatos das lideranças partidárias.

Órgãos provisórios dos partidos

A Lei nº 13.831/20219 acrescentou o § 3º ao art. 3º da Lei nº 9.096/95, prevendo que o prazo de vigência dos órgãos provisórios dos partidos políticos poderia ser de até 8 anos:

Art. 3º (...)

§ 3º O prazo de vigência dos órgãos provisórios dos partidos políticos poderá ser de até 8 (oito) anos. (Incluído pela Lei nº 13.831, de 2019)

O STF declarou a inconstitucionalidade desse dispositivo:

É inconstitucional a previsão do prazo de até oito anos para a vigência dos órgãos provisórios dos partidos, para evitar distorções ao claro significado de “provisoriedade”, notadamente porque, nesse período, podem ser realizadas distintas eleições em todos os níveis federativos.

STF. Plenário. ADI 6230/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 5/8/2022 (Info 1062).

O poder não deve ser exercido por tempo indeterminado ou excessivo, sendo imprescindível a apuração democrática da vontade dos filiados.

Ocorre que as comissões provisórias normalmente são compostas por pessoas não eleitas por seus pares, mas indicadas pela direção do partido e com sucessivas reconduções. Essa circunstância é capaz de minar a democracia interna, pois apta a acarretar a falta de autenticidade dos partidos políticos, culminando em sérios reflexos na legitimidade do sistema político.

Nas palavras do Ministro Ricardo Lewandowski, “a autonomia partidária foi concedida aos partidos políticos com a intenção de fortalecer o regime democrático e o princípio republicano, não de enfraquecê-los. E aqui se coloca a problemática das comissões provisórias que se perpetuam. O que é provisório não é eterno; o que é temporário, não pode ser permanente; o que é efêmero, não é duradouro. As palavras têm significado, e o intérprete constitucional não pode ignorar o léxico.”

O texto constitucional é claro ao determinar que a autonomia partidária se condiciona ao respeito ao postulado da democracia. De igual forma, a Lei dos Partidos Políticos estabelece a necessidade de constituição definitiva dos órgãos partidários e, ao mencionar a duração dos mandatos dos integrantes dos órgãos partidários de todos os níveis – municipal, estadual e nacional – conduz o intérprete à conclusão de que o poder não pode ser exercido por tempo indeterminado ou excessivo, sendo imprescindível a apuração democrática da vontade dos filiados.

Diante da declaração de inconstitucionalidade, qual foi o prazo máximo fixado pelo STF para os órgãos provisórios dos partidos políticos?

O STF não fixou prazo. Os Ministros disseram que o STF não pode, sob pena de atuar como legislador positivo, estabelecer um único prazo, aplicável indistintamente a todas as agremiações e em todos os cenários. Cabe à Justiça Eleitoral analisar, na apreciação do registro dos estatutos ou quando trazida a questão em casos concretos, a constitucionalidade e legalidade do prazo de vigência dos órgãos provisórios dos partidos políticos.

Nesse contexto, especificamente quanto a essa parte na qual reconhece a inconstitucionalidade da norma, o STF fez uma modulação e disse que a decisão somente produzirá efeitos a partir de janeiro de 2023, prazo posterior ao encerramento do presente ciclo eleitoral, após o qual o TSE poderá analisar a compatibilidade dos estatutos com o que fora decidido.

Concessão de anistia

A Lei nº 13.831/2019 inseriu, na Lei dos Partidos Políticos, a previsão de uma anistia:

Art. 55-D. Ficam anistiadas as devoluções, as cobranças ou as transferências ao Tesouro Nacional que tenham como causa as doações ou contribuições feitas em anos anteriores por servidores públicos que exerçam função ou cargo público de livre nomeação e exoneração, desde que filiados a partido político. (Incluído pela Lei nº 13.831, de 2019)

O PGR questionou a constitucionalidade desse dispositivo afirmando que ele violaria o art. 113 do ADCT:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

O STF não concordou com o argumento e decidiu que o dispositivo é válido:

É constitucional a previsão de concessão de anistia às cobranças, devoluções ou transferências ao Tesouro Nacional que tenham como causa as doações ou contribuições feitas em anos anteriores por servidores públicos que exerçam função ou cargo público de livre nomeação e exoneração, desde que filiados a partido político.

STF. Plenário. ADI 6230/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 5/8/2022 (Info 1062).

A pecúnia a ser anistiada (art. 55-D) é de cunho eleitoral e não ostenta caráter de tributo, razão pela qual não compõe o orçamento público, afastando-se do campo de abrangência do art. 113 do ADCT — cujo objeto de proteção é a receita de caráter fiscal. Assim, é desnecessária a prévia estimativa acerca de impacto financeiro e orçamentário por parte das proposições legislativas que prevejam a renúncia de seus recursos financeiros.

Dispositivo

Com base nesses entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou parcialmente procedente a ação e modulou os efeitos da decisão no trecho em que reconhece a inconstitucionalidade da norma.

PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE ELEITORAL

As regras da Lei 14.356/2022, que permitem o aumento de gastos com publicidade dos governos federal, estaduais e municipais em ano eleitoral, não podem ser aplicadas antes do pleito 2022

Importante!!!

ODS 16

A ampliação dos limites para gasto com publicidade institucional às vésperas das eleições pode afetar significativamente as condições da disputa eleitoral, sendo necessário postergar, em obediência ao princípio da anterioridade eleitoral (art. 16 da CF/88), a eficácia de alterações normativas nesse sentido.

STF. Plenário. ADI 7178/DF e ADI 7182/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, redator do acórdão Min. Alexandre de Moraes, julgados em 1º/7/2022 (Info 1062).

No presente julgado, iremos analisar uma ação direta de inconstitucionalidade proposta contra a Lei nº 14.356/2022. Antes de verificarmos o que foi decidido, é importante examinar as alterações promovidas pela Lei nº 14.356/2022.

Como a explicação da Lei é muito grande, se estiver sem tempo disponível, pode passar diretamente para os comentários do julgado.

EXPLICANDO A LEI 14.356/2022

Comentários à Lei nº 14.356/2022 feitos em coautoria com Robério Moreira Borges (Analista Judiciário do TRE/AM)

A Lei 14.356/2022 tratou dos seguintes assuntos:

- Alterou os limites de despesas com propaganda institucional no ano eleitoral

- Introduziu normas relativas à contratação de serviços de comunicação institucional

ALTERAÇÃO DOS LIMITES DE DESPESAS COM PROPAGANDA INSTITUCIONAL NO ANO ELEITORAL

A Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições) prevê, em seu art. 73, condutas que são vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais.

A Lei nº 14.356/2022 promoveu relevantes alterações nesse dispositivo.

Antes de apreciá-las, vamos rememorar alguns pontos que são importantes para entendermos melhor o assunto.

O que são condutas vedadas?

Trata-se de um mecanismo destinado a assegurar a igualdade de oportunidades entre os candidatos, de forma a evitar que algum agente público possa se valer da máquina pública para impulsionar sua candidatura ou a de terceiros.

Para tanto, o legislador enumerou uma série de condutas e as interditou expressamente, cominando sanções diversas, como multa e até mesmo cassação do registro ou diploma.

Esse rol está previsto nos arts. 73 a 77, da Lei das Eleições. Ele é taxativo e não admite interpretação analógica.

Eventual prática das condutas enumeradas nesses artigos é apurada mediante representação por conduta vedada, a ser proposta por candidato, partido político, coligação ou pelo Ministério Público.

Quem pode praticá-las?

O agente público, assim considerado como “quem exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta ou fundacional” (art. 73, §1º, Lei nº 9.504/97).

Conduta vedada é sinônimo de abuso de poder político?

NÃO. As principais diferenças entre eles são as seguintes:

	CONDUTA VEDADA	ABUSO DE PODER
Bem jurídico tutelado	Igualdade de oportunidade entre os candidatos (art. 73, caput, da Lei nº 9.504/97).	Normalidade e legitimidade do pleito (art. 19, parágrafo único, LC 64/90).
Conduta	Rol taxativo.	Forma livre.
Legitimidade	A conduta deve obrigatoriamente ser praticada por um agente público.	A conduta lesiva pode ser praticada por qualquer pessoa.
Configuração	Configura-se pela mera prática da conduta	Exige-se prova de que a conduta praticada ostente gravidade suficiente para comprometer a normalidade e legitimidade das eleições (art. 22, inc. XVI, da LC 64/90)
Forma de apuração	Representação por conduta vedada	<ul style="list-style-type: none"> • Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE); ou • Ação de Impugnação de Mandato

		Eletivo (AIME)
A quem deve ser encaminhada	Eleições municipais: juiz eleitoral Eleições estaduais: Juiz Auxiliar (TRE) Eleições presidenciais: Juiz Auxiliar (TSE) (art. 96, §2º e 3º, da Lei 9.504/97)	AJE: Eleições municipais: juiz eleitoral Eleições estaduais: Corregedor-Regional Eleitoral Eleições presidenciais: Corregedor-Geral Eleitoral (art. 22, I, e art. 24, da LC 64/90) AIME: Eleições municipais: juiz eleitoral Eleições estaduais: TRE (a ser distribuída a um de seus membros) Eleições presidenciais: TSE (a ser distribuída a um de seus membros)
Sanções	Multa e/ou cassação de registro ou diploma (em caso de cassação de registro ou diploma, a inelegibilidade pode se dar de forma indireta, a ser aferida por ocasião do registro de candidatura – art. 1º, I, “j”, LC 64/90).	Cassação do registro ou diploma e inelegibilidade pelo prazo de 8 anos (a inelegibilidade é declarada na sentença, conforme art. 22, XIV, da LC 64/90).

Como se observa, cuidam-se de institutos diversos, que tutelam bens jurídicos distintos. No entanto, é possível que uma conduta vedada eventualmente venha a configurar abuso de poder político, desde que tal conduta ostente gravidade suficiente para comprometer a normalidade do pleito.

De igual forma, é possível que o agente público pratique uma conduta que não se amolde a nenhuma daquelas enumeradas no rol de condutas interditas, porém o ato seja grave o suficiente para caracterizar abuso do poder político.

Essa distinção é muito importante para definir tanto a ação a ser proposta, como também a competência para processá-la.

Rol de condutas vedadas

De uma forma bem simplificada, as condutas vedadas aos agentes públicos são as seguintes:

ROL DE CONDUTAS VEDADAS
- Ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de convenção partidária. <i>OBS: Há outras duas exceções: (1) o uso do transporte oficial do Presidente e (2) o uso, em campanha, das residências oficiais por candidatos à reeleição, desde que não tenham caráter de ato público.</i>
- Usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram.

<p>- Ceder servidor público ou empregado da administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal do Poder Executivo, ou usar de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante o horário de expediente normal, salvo se o servidor ou empregado estiver licenciado.</p>	
<p>- Fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público</p>	
<p>- Nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, <i>ex officio</i>, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:</p> <p>(a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;</p> <p>(b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República; (c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;</p> <p>(d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;</p> <p>(e) a transferência ou remoção <i>ex officio</i> de militares, policiais civis e de agentes penitenciários.</p>	
<p>- Nos três meses que antecedem o pleito:</p> <p>a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;</p> <p>b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral (Redação dada pela Lei 14.356/2022);</p> <p>c) fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito, salvo quando, a critério da Justiça Eleitoral, tratar-se de matéria urgente, relevante e característica das funções de governo.</p> <p><i>OBS: As vedações contidas nas alíneas b e c, aplicam-se apenas aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição.</i></p>	
<p>- Empenhar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a 6 (seis) vezes a média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos 3 (três) últimos anos que antecedem o pleito (Redação</p>	

dada pela Lei 14.356/2022);
- Fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.
- Distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. <i>OBS: Veda-se, ainda, a execução desses programas por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida.</i>
- Contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos para realização de inaugurações nos três meses que antecedem as eleições.
- Comparecer, nos 3 (três) meses que precedem o pleito, a inaugurações de obras públicas.

Como se observa, são diversas as condutas vedadas aos agentes públicos.

Contudo, o presente estudo se limitará às condutas vedadas relacionadas à propaganda institucional, que foram objeto de alteração pela Lei nº 14.356/2022.

O que vem a ser propaganda institucional?

A propaganda institucional, segundo José Jairo Gomes, pode ser conceituada como aquela “promovida, autorizada e custeada por ente ou órgão público a fim de divulgar seus atos, programas, obras, serviços, campanhas e políticas públicas”. (GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 18ª ed. Barueri/SP: Atlas, 2022, p. 824).

Mencionada espécie de propaganda não se confunde com propaganda política.

Confira as principais diferenças:

PROPAGANDA INSTITUCIONAL	PROPAGANDA POLÍTICA
Propaganda promovida, autorizada e custeada por ente público para promover serviços e campanhas públicas. De acordo com o art. 37, §1º, da CF/88, deve ser impessoal e ostentar caráter educativo, informativo e de orientação social.	A propaganda política é gênero que abrange as seguintes espécies: Propaganda partidária: A propaganda partidária se presta à difusão dos princípios ideológicos, atividades e programas dos partidos políticos. Sua finalidade é a de angariar eleitores e cidadãos que simpatizem com os ideais do partido. Nessa modalidade, é vedada a divulgação de propaganda de candidatos a cargos eletivos (Art. 50-B, §4º, II, LPP). É veiculada fora do período eleitoral. Propaganda intrapartidária: propaganda dirigida somente a um grupo específico de eleitores, com foco em uma "eleição interna", em âmbito partidário.

Propaganda eleitoral: propaganda eleitoral é aquela que se realiza antes de certame eleitoral e objetiva, basicamente, a obtenção de votos, tornando-se instrumento de convencimento do eleitor, que pode, por seu intermédio, ampliar seu conhecimento sobre as convicções de cada candidato ou partido, fazendo a escolha que mais lhe convier. Veiculada após o dia 15 de agosto do ano da eleição (Art. 36, LE)

E o que mudou?

Para melhor compreensão, vamos comparar as redações antiga e a nova, destacando-se as principais alterações:

REDAÇÃO ANTERIOR	NOVA REDAÇÃO
Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:	
VII - realizar , no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito; (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)	VII - empenhar , no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a 6 (seis) vezes a média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos 3 (três) últimos anos que antecedem o pleito; (Redação dada pela Lei nº 14.356, de 2022)
	§ 14. Para efeito de cálculo da média prevista no inciso VII do caput deste artigo, os gastos serão reajustados pelo IPCA , aferido pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou outro índice que venha a substituí-lo, a partir da data em que foram empenhados. (Incluído pela Lei nº 14.356, de 2022)

Note que há duas alterações principais:

- Alteração do núcleo da conduta vedada (“realizar” para “empenhar”);
- Alteração da forma de cálculo do limite legal.

Substituição do verbo “realizar” por “empenhar”

A primeira alteração promovida pela Lei nº 14.356/2022 diz respeito ao núcleo da conduta vedada, substituindo o verbo “realizar” por “empenhar”.

Para compreender essa alteração, é necessário rememorar alguns conceitos de Direito Financeiro contidos na Lei nº 4.320/64:

Empenho	Liquidação	Pagamento
---------	------------	-----------

<p>É o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição (art. 58, da Lei nº 4.320/64).</p>	<p>Consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito (art. 63, da Lei nº 4.320/64).</p>	<p>É o ato pelo qual a Administração reconhece o direito ao crédito e repassa o numerário ao credor, recebendo a devida quitação. Segundo o art. 62, da Lei 4.320/64, “o pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação”.</p>
<p>Em palavras mais simples, pode-se dizer que a Administração, antes de efetuar uma despesa, deve fazer uma espécie de reserva do valor correspondente, que ficará bloqueado e vinculado à despesa informada. A essa reserva dá-se o nome de empenho.</p> <p>Trata-se de uma etapa anterior e, <u>em regra</u>, obrigatória, tanto que o art. 60, da Lei nº 4.320/64 dispõe que “é vedada a realização de despesa sem prévio empenho”.</p> <p>Em seguida, após prestado o serviço, cabe à Administração realizar a liquidação da despesa, ou seja, confirmar que o objeto do contrato foi efetivamente cumprido.</p> <p>Após a liquidação, cumpre à Administração realizar o pagamento ao credor.</p> <p>A redação antiga do dispositivo mencionava “realizar despesa”. A qual dessas etapas ela se referia?</p> <p>O Tribunal Superior Eleitoral, <u>sob a égide da legislação anterior</u>, definiu que o verbo “realizar” corresponderia ao conceito de <u>liquidação</u> previsto na Lei nº 4.320/64, ou seja, a vedação compreendia as despesas que fossem efetivamente liquidadas no período vedado.</p> <p>Nesse sentido, confira:</p> <p>O vocábulo “despesas” deve ser entendido como liquidação, isto é, o atesto oficial de que o serviço foi prestado, independentemente da data do respectivo empenho ou pagamento (arts. 62 e 63, § 2º, III, da Lei 4.320/64).</p> <p>TSE - RESPE - Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 37820 - ITAREMA – CE - Acórdão de 17/10/2019 - Relator(a) Min. Jorge Mussi.</p>		
<p>A melhor interpretação da regra do art. 73, VII, da Lei das Eleições, no que tange à definição - para fins eleitorais do que sejam despesas com publicidade -, é no sentido de considerar o momento da liquidação, ou seja, do reconhecimento oficial de que o serviço foi prestado - independentemente de se verificar a data do respectivo empenho ou do pagamento, para fins de aferição dos limites indicados na referida disposição legal.</p> <p>TSE - RESPE - Recurso Especial Eleitoral nº 67994 - GUARUJÁ – SP - Acórdão de 24/10/2013 - Relator(a) Min. Henrique Neves da Silva.</p>		
<p>A nova redação da Lei nº 14.356/2022, ao menos em princípio, <u>altera essa interpretação feita pelo TSE</u>, ao vedar o empenho de despesa com propaganda institucional acima do limite legal, e não mais sua liquidação.</p> <p>Assim, a partir da vigência da nova lei, o simples fato de empenhar recursos para propaganda institucional em montante superior ao limite legal caracterizará a conduta vedada, independentemente da efetiva veiculação dessa propaganda.</p>		

A nova redação parece, em um primeiro momento, ser mais restritiva que a anterior. No entanto, é possível imaginar um cenário no qual ela seria mais favorável. Suponhamos que a propaganda institucional está prevista para ser veiculada no primeiro semestre do ano da eleição. Vale ressaltar, contudo, que o empenho foi realizado ano anterior. Nesse caso, essa propaganda seria proibida segundo a nova redação do art. 73, VII?

Pela redação literal do dispositivo, a resposta é não, ou seja, a propaganda poderia ser veiculada normalmente já que o empenho foi feito antes.

Importante registrar, contudo, que é possível que a matéria seja levada ao TSE, tendo em vista que aquela Corte, sob a égide da legislação anterior, vinha adotando posicionamento bem restritivo sobre o tema, evitando tentativas de burla da proibição:

A adoção de tese contrária à esposada pelo acórdão regional geraria possibilidade inversa, essa, sim, perniciosa ao processo eleitoral, de se permitir que a publicidade realizada no ano da eleição não fosse considerada, caso a sua efetiva quitação fosse postergada para o ano seguinte ao da eleição, sob o título de restos a pagar, observados os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

TSE - RESPE - Recurso Especial Eleitoral nº 67994 - GUARUJÁ – SP - Acórdão de 24/10/2013 - Relator(a) Min. Henrique Neves Da Silva.

Vamos agora tratar sobre a segunda mudança promovida pela Lei nº 14.356/2022 no dispositivo: qual é a forma de cálculo do limite legal?

A redação anterior previa que o limite seria aferido a partir da **média dos primeiros semestres dos três anos anteriores** ao pleito.

A nova redação alterou essa fórmula de cálculo, passando a dispor que o limite será aferido a partir da **média mensal dos três anos anteriores** ao pleito.

A novidade da redação reside no fato de que o cálculo passará a levar em consideração as despesas empenhadas **ao longo de todos os meses dos três anos anteriores** ao pleito, e não mais as despesas liquidadas apenas no primeiro semestre desse período.

Ficou assim:

ANTES DA LEI 14.356/2022	DEPOIS DA LEI 14.356/2022
O limite é aferido a partir da média de despesas liquidadas no primeiro semestre dos três anos anteriores ao pleito.	Inicialmente, calcula-se a média mensal dos empenhos realizados (e não cancelados) nos três últimos anos anteriores ao pleito. Em seguida, essa média mensal é multiplicada por seis. O resultado disso é o limite de despesas dessa natureza para o primeiro semestre do ano da eleição.

Desse modo, continua existindo a limitação para veiculação de propaganda institucional no primeiro semestre do ano de eleição. No entanto, o limite passa a considerar as despesas empenhadas (e não mais as liquidadas) e o cálculo deverá ser efetivado a partir da média mensal de empenhos dos três anos anteriores (e não mais o primeiro semestre desse mesmo período).

Além disso, a Lei nº 14.356/2022 introduziu o §14 ao art. 73, da Lei das Eleições, prevendo, para efeito dos cálculos supracitados, que os gastos com propaganda nos anos anteriores sejam atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA a partir da data em que forem empenhados.

E no segundo semestre do ano eleitoral? É possível a veiculação de propaganda institucional?

O art. 73, VI, “b”, afirma que, **em regra**, é vedada a veiculação de propaganda institucional nos três meses que antecedem o pleito.

O mesmo artigo menciona duas exceções a essa regra:

- 1) propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado;
- 2) caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral.

Na prática, em caso de grave e urgente necessidade pública, o órgão público interessado em veicular propaganda institucional durante esse período ingressa com um pedido junto à Justiça Eleitoral, que poderá liberar ou não a veiculação.

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

(...)

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

(...)

b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;

E como fica a propaganda institucional relativa ao coronavírus?

A Lei nº 14.356/2022 trouxe uma exceção às vedações e limitações supracitadas na hipótese de propaganda relacionada ao coronavírus, assim conceituada como sendo a propaganda institucional destinada exclusivamente ao enfrentamento da pandemia causada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e à orientação da população quanto aos serviços públicos relacionados ao combate da pandemia.

Confira o art. 4º da Lei nº 14.356/2022:

Art. 4º Não se sujeita às disposições dos incisos VI e VII do caput do art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, a publicidade institucional de atos e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais e de suas respectivas entidades da administração indireta destinados exclusivamente ao enfrentamento da pandemia causada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e à orientação da população quanto a serviços públicos relacionados ao combate da pandemia, resguardada a possibilidade de apuração de eventual conduta abusiva, nos termos da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Qual o impacto dessa novidade legislativa na propaganda institucional veiculada no primeiro semestre do ano de eleição?

No que tange à propaganda institucional veiculada no primeiro semestre, disciplina o novo dispositivo que a propaganda relacionada ao coronavírus não se sujeitará às disposições do inciso VII, do caput do art. 73, da Lei nº 9.504/97.

Dessa forma, a limitação de empenhos relativa ao primeiro semestre do ano da eleição não considerará, em seu cômputo, as despesas relacionadas ao coronavírus.

Assim, em se tratando de propaganda institucional relativa ao coronavírus, o agente público ficará dispensado de observar esse limite legal.

E o impacto na vedação à propaganda institucional nos três meses anteriores ao pleito?

De igual forma, o novo dispositivo excluiu a propaganda institucional relativa ao coronavírus da vedação contida no inciso VI, “b” do art. 73, da Lei nº 9.504/97 (vedação de propaganda institucional nos três meses anteriores ao pleito).

Assim, eventual propaganda institucional relativa ao coronavírus poderá ser veiculada pelo ente público dentro dos três meses que antecederem o pleito, sendo dispensada a prévia autorização da Justiça

Eleitoral.

E se houver abuso? É possível apurá-lo?

SIM. De acordo com o art. 37, §1º, da CF/88, a propaganda institucional deve ser impessoal e ostentar caráter educativo, informativo e de orientação social.

Por essa razão, eventual extrapolação desses limites constitucionais pode caracterizar abuso, o que, segundo o novo dispositivo legal, poderá ser apurado nos termos da Lei nº 9.504/97.

Uma última pergunta: as alterações promovidas pela Lei nº 14.356/2022 no art. 73 da Lei nº 9.504/97 podem ser aplicadas nas eleições 2022?

Pensamos que não. Isso porque haveria violação ao princípio da anterioridade da lei eleitoral, previsto no art. 16 da CF/88:

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

A exigência da anterioridade da lei eleitoral (art. 16 da CF/88) consubstancia marco temporal objetivo que tem por escopo impedir mudanças abruptas na legislação eleitoral, como forma de assegurar o devido processo legal eleitoral, o direito das minorias e a paridade de armas na disputa eleitoral. O princípio da anterioridade – ou da anualidade – da lei eleitoral é um desdobramento do postulado da segurança jurídica (STF. Plenário. ADI 6359 Ref-MC/DF, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 14/5/2020).

Conforme já explicado, as condutas vedadas do art. 73 da Lei nº 9.504/97 têm por objetivo assegurar a igualdade de oportunidades entre os candidatos, de forma a evitar que algum agente público possa se valer da máquina pública para impulsionar sua candidatura ou a de terceiros. Desse modo, a alteração em uma dessas vedações, por implicar potencial desequilíbrio do pleito e afronta à isonomia, precisa respeitar o princípio da anualidade ou anterioridade eleitoral.

Além disso, imaginemos a situação em que um agente público, candidato à reeleição, tenha efetuado despesas significativas com propaganda institucional apenas no primeiro semestre dos três anos anteriores ao pleito. Ao adotar a média mensal dos últimos três anos (todos os meses), a nova fórmula de cálculo reduzirá significativamente esse limite.

Nesse caso, se aplicada a nova lei, o agente público que, no início do ano, empenhou despesas com observância dos limites previstos na lei revogada poderia, em tese, ser responsabilizado por conduta vedada, caso superado o limite imposto pela lei nova (que ele até então sequer conhecia).

ADIs 7178 e 7182

O Partido Democrático Trabalhista – PDT e o Partido dos Trabalhadores – PT ingressaram com Ações Diretas de Inconstitucionalidade questionando a constitucionalidade da Lei nº 14.356/2022 (ADIs 7178 e 7182).

Nessas ações, os autores alegaram que o art. 3º implicou na alteração da fórmula de cálculo para gastos com publicidade institucional, o que poderia acarretar aumento dos recursos destinados ao ano eleitoral.

Quanto ao art. 4º, pontuaram que o dispositivo abriu margem à utilização indevida de recursos públicos para veicular indiscriminadamente assuntos inerentes à pandemia de Covid-19, sem que haja limite temporal ou se apresente interesse público envolvido.

Além disso, suscitaram violação ao princípio da anualidade eleitoral, ao princípio da isonomia e ao princípio da eficiência, ao se permitir que gastos institucionais possam ser ampliados para promover e exaltar “supostas benfeitorias de governos, a menos de 5 (cinco) meses do dia em que os cidadãos brasileiros exercerão seu direito de voto”.

Ao final, requereram a concessão de medida cautelar para que o STF suspendesse a eficácia dos dispositivos questionados até análise de mérito, ou, subsidiariamente, fosse dada interpretação conforme a Constituição para impedir a aplicação desses dispositivos no ano corrente.

O STF, por maioria e a partir de divergência inaugurada pelo Min. Alexandre de Moraes, concedeu, em parte, a medida cautelar para conferir interpretação conforme a Constituição, declarando que, por força da anualidade eleitoral (art. 16 da CF), a Lei 14.356/2022 não produzirá efeitos para o pleito eleitoral de outubro de 2022.

Na decisão, a Corte consignou que o princípio da anualidade eleitoral se caracteriza como “evidente garantia fundamental relacionada à estabilidade e à segurança jurídica das regras eleitorais, direcionada a todos os cidadãos dotados de capacidade eleitoral ativa e/ou passiva, cujo efeito imediato visa ao resguardo do direito fundamental ao sufrágio universal e à concretização da cláusula pétrea estipulada pelo art. 60, § 4º, II, da Constituição Federal”.

Nessa mesma linha, fez interessante remissão à ADI 3345:

A norma consubstanciada no art. 16 da Constituição da República, que consagra o postulado da anterioridade eleitoral (cujo precípua destinatário é o Poder Legislativo), vincula-se, em seu sentido teleológico, à finalidade ético-jurídica de obstar a deformação do processo eleitoral mediante modificações que, casuisticamente introduzidas pelo Parlamento, culminem por romper a necessária igualdade de participação dos que nele atuam como protagonistas relevantes (partidos políticos e candidatos), vulnerando-lhes, com inovações abruptamente estabelecidas, a garantia básica de igual competitividade que deve sempre prevalecer nas disputas eleitorais (ADI 3345, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe de 20/08/2010).

Assim, delimitado o alcance da anualidade eleitoral e avançando ao caso concreto, a Corte asseverou que o conteúdo impugnado estaria compreendido por esse princípio por três razões: (1) rompe a igualdade de participação dos partidos políticos e candidatos no processo eleitoral; (2) produz deformação apta a afetar a normalidade das eleições e (3) introduz elemento perturbador do pleito, já que, ao menos em uma análise provisória, flexibiliza restrições e cautelas antes adotadas pela legislação eleitoral como necessárias para normalidade dos pleitos.

Quanto às despesas com publicidade institucional relacionadas à pandemia (art. 4º), a Corte afirmou, ainda, que “a expansão do gasto público com publicidade institucional às vésperas do pleito eleitoral poderá configurar desvio de finalidade no exercício de poder político, com reais possibilidades de influência no pleito eleitoral e perigoso ferimento a liberdade do voto (CF, art. 60, IV, b); ao pluralismo político (CF, art. 1º, V e parágrafo único), ao princípio da igualdade (CF, art. 5º, caput) e a moralidade pública (CF, art. 37, caput)”.

O Min. Edson Fachin, por sua vez, ressaltou que a EC 107/2020, que promoveu alterações nas regras atinentes ao **pleito 2020** (inclusive sobre propaganda institucional), representa exceção à regra de anualidade eleitoral em razão de uma “**situação excepcionalíssima e jamais enfrentada**”.

Por essa razão, não pode ser considerada como um “precedente legislativo recente” apto a justificar uma nova exceção ao princípio da anualidade eleitoral.

E como ficam as regras para o Pleito 2022?

Para o Pleito 2022, deverão ser aplicadas as regras anteriores, quais sejam:

- 1) o limite com publicidade institucional no primeiro semestre de 2022 deverá ser a média dos **gastos no primeiro semestre** dos três últimos anos que antecedem o pleito (redação anterior do inciso VII, do art. 73, da Lei 9.504/97;
- 2) No primeiro semestre de 2022, as despesas com publicidade institucional destinadas ao enfrentamento da pandemia causada pelo coronavírus deverão ser computadas para fins de observância do limite de gastos (inaplicabilidade do art. 4º da Lei 14.356/2022);
- 3) Nos três meses que antecedem o pleito, eventual veiculação de propaganda institucional destinada ao enfrentamento do coronavírus deverá ser previamente autorizada pela Justiça Eleitoral (art. 73, VI, “b”, da Lei 9.504/97).

INTRODUÇÃO DE NORMAS RELATIVAS À CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL

A segunda alteração promovida pela Lei 14.356/2022 versa sobre as regras de licitação e contratação de serviços de publicidade pela Administração Pública.

Mas antes de estudá-la, vamos fazer uma breve introdução sobre o tema.

Qual é a lei que rege a licitação e contratação de serviços de publicidade?

É a Lei nº 12.232/2010, que dispõe sobre as normas gerais de licitação e contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propagandas à administração pública.

Trata-se de uma lei de caráter nacional, ou seja, é de observância obrigatória por Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário).

A exceção a essa regra é a contratação desses serviços por empresas públicas e sociedades de economia mista, que possuem regras próprias em seu estatuto (art. 28, da Lei 13.303/2016).

Essa lei continua valendo após a entrada em vigor da nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021)?

SIM. A nova Lei de Licitações passou a incidir apenas de forma subsidiária (art. 186, da Lei 14.133/2021).

Quais serviços podem ser licitados e contratados por meio desse procedimento?

A Lei nº 12.232/2022 define serviço de publicidade como sendo “o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação, com o objetivo de promover a venda de bens ou serviços de qualquer natureza, difundir ideias ou informar o público em geral” (art. 2º).

Admite-se, ainda, a inclusão de atividades complementares, a saber:

I - ao planejamento e à execução de pesquisas e de outros instrumentos de avaliação e de geração de conhecimento sobre o mercado, o público-alvo, os meios de divulgação nos quais serão difundidas as peças e ações publicitárias ou sobre os resultados das campanhas realizadas, respeitado o disposto no art. 3º desta Lei;

II - à produção e à execução técnica das peças e projetos publicitários criados;

III - à criação e ao desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação publicitária, em consonância com novas tecnologias, visando à expansão dos efeitos das mensagens e das ações publicitárias (art. 2º, §1º).

Lado outro, o art. 2º, §2º, veda a inclusão de quaisquer outras atividades, em especial as de assessoria de imprensa, comunicação e relações públicas ou as que tenham por finalidade a realização de eventos festivos de qualquer natureza, as quais serão contratadas por meio de procedimentos licitatórios próprios, respeitado o disposto na legislação em vigor.

E o que mudou?

A Lei 14.133/2021 introduziu os artigos 20-A e 20-B na Lei 12.232/2010, passando a dispor que a contratação de **serviços de relação com a imprensa e de relações públicas estão compreendidos nos serviços de comunicação institucional** e que sua contratação deveria observar o rito licitatório previsto na Lei 12.232/2010.

Os novos dispositivos legais também autorizam a contratação, pelo mesmo rito, dos serviços direcionados ao planejamento, criação, programação e manutenção de páginas eletrônicas da administração pública, ao monitoramento e gestão de suas redes sociais e à otimização de páginas e canais digitais para mecanismos

de buscas e produção de mensagens, infográficos, painéis interativos e conteúdo institucional.

Mas o que vem a ser serviços de relação com a imprensa e de relações públicas?

De acordo com nova lei, mencionados serviços possuem as seguintes definições:

- **Relações com a imprensa:** ação que reúne estratégias organizacionais para promover e reforçar a comunicação dos órgãos e das entidades contratantes com seus públicos de interesse, por meio da interação com profissionais da imprensa;
- **Relações Públicas:** esforço de comunicação planejado, coeso e contínuo que tem por objetivo estabelecer adequada percepção da atuação e dos objetivos institucionais, a partir do estímulo à compreensão mútua e da manutenção de padrões de relacionamento e fluxos de informação entre os órgãos e as entidades contratantes e seus públicos de interesse, no Brasil e no exterior.

Confira a redação dos novos dispositivos:

Art. 20-A. A contratação de serviços de comunicação institucional, que compreendem os serviços de relação com a imprensa e de relações públicas, deverá observar o disposto no art. 5º desta Lei. (Incluído pela Lei nº 14.356, de 2022)

§ 1º Aplica-se o disposto no caput deste artigo à contratação dos serviços direcionados ao planejamento, criação, programação e manutenção de páginas eletrônicas da administração pública, ao monitoramento e gestão de suas redes sociais e à otimização de páginas e canais digitais para mecanismos de buscas e produção de mensagens, infográficos, painéis interativos e conteúdo institucional. (Incluído pela Lei nº 14.356, de 2022)

§ 2º O disposto no caput e no § 1º deste artigo não abrange a contratação de espaços publicitários e de mídia ou a expansão dos efeitos das mensagens e das ações de comunicação, que observarão o disposto no caput do art. 2º desta Lei. (Incluído pela Lei nº 14.356, de 2022)

§ 3º O disposto no caput não exclui a possibilidade de os serviços descritos no caput e no § 1º deste artigo serem prestados pelos servidores dos respectivos órgãos e entidades da administração pública. (Incluído pela Lei nº 14.356, de 2022)

Art. 20-B. Para fins desta Lei, os serviços de comunicação institucional compreendem os serviços de relações com a imprensa e de relações públicas, assim definidos: (Incluído pela Lei nº 14.356, de 2022)

I - relações com a imprensa: ação que reúne estratégias organizacionais para promover e reforçar a comunicação dos órgãos e das entidades contratantes com seus públicos de interesse, por meio da interação com profissionais da imprensa; e (Incluído pela Lei nº 14.356, de 2022)

II - relações públicas: esforço de comunicação planejado, coeso e contínuo que tem por objetivo estabelecer adequada percepção da atuação e dos objetivos institucionais, a partir do estímulo à compreensão mútua e da manutenção de padrões de relacionamento e fluxos de informação entre os órgãos e as entidades contratantes e seus públicos de interesse, no Brasil e no exterior. (Incluído pela Lei nº 14.356, de 2022).

EXPLICANDO AS ADIs 7178 e 7182

ADI

O Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o Partido dos Trabalhadores (PT) ajuizaram ADI com pedido de

medida cautelar, com o objetivo de declarar inconstitucionais os arts. 3º e 4º da Lei nº 14.356/2022:

Art. 2º A Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 20-A e 20-B:

“Art. 20-A. A contratação de serviços de comunicação institucional, que compreendem os serviços de relação com a imprensa e de relações públicas, deverá observar o disposto no art. 5º desta Lei.

§ 1º Aplica-se o disposto no caput deste artigo à contratação dos serviços direcionados ao planejamento, criação, programação e manutenção de páginas eletrônicas da administração pública, ao monitoramento e gestão de suas redes sociais e à otimização de páginas e canais digitais para mecanismos de buscas e produção de mensagens, infográficos, painéis interativos e conteúdo institucional.

§ 2º O disposto no caput e no § 1º deste artigo não abrange a contratação de espaços publicitários e de mídia ou a expansão dos efeitos das mensagens e das ações de comunicação, que observarão o disposto no caput do art. 2º desta Lei.

§ 3º O disposto no caput não exclui a possibilidade de os serviços descritos no caput e no § 1º deste artigo serem prestados pelos servidores dos respectivos órgãos e entidades da administração pública.”

“Art. 20-B. Para fins desta Lei, os serviços de comunicação institucional compreendem os serviços de relações com a imprensa e de relações públicas, assim definidos:

I - relações com a imprensa: ação que reúne estratégias organizacionais para promover e reforçar a comunicação dos órgãos e das entidades contratantes com seus públicos de interesse, por meio da interação com profissionais da imprensa; e

II - relações públicas: esforço de comunicação planejado, coeso e contínuo que tem por objetivo estabelecer adequada percepção da atuação e dos objetivos institucionais, a partir do estímulo à compreensão mútua e da manutenção de padrões de relacionamento e fluxos de informação entre os órgãos e as entidades contratantes e seus públicos de interesse, no Brasil e no exterior.”

Art. 3º O art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 73.

VII - empenhar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a 6 (seis) vezes a média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos 3 (três) últimos anos que antecedem o pleito;

§ 14. Para efeito de cálculo da média prevista no inciso VII do caput deste artigo, os gastos serão reajustados pelo IPCA, aferido pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou outro índice que venha a substituí-lo, a partir da data em que foram empenhados.”

Os autores apontaram, em síntese, violação do princípio da anualidade eleitoral, consagrado no art. 16 da Constituição Federal, uma vez que se altera o equilíbrio do pleito eleitoral do ano de 2022, ao se permitir que gastos institucionais possam ser ampliados para promover e exaltar “supostas benfeitorias de governos, a menos de 5 (cinco) meses do dia em que os cidadãos brasileiros exercerão seu direito de voto”.

Sustentaram que o princípio da isonomia eleitoral também foi transgredido, dada a necessidade de proteção dos grupos políticos minoritários, visto que as candidaturas à reeleição possuem naturalmente maior visibilidade e publicidade decorrentes do uso da máquina pública.

Suscitaram, ainda, violação do princípio da eficiência, conforme esposado no art. 37, *caput*, da Carta Magna, tendo em vista que a legislação eleitoral brasileira autoriza o dispêndio acima do limite legal para

campanhas publicitárias desde que configurada situação de grave e urgência necessidade pública, mediante o controle prévio da Justiça Eleitoral.

O que o STF decidiu?

O Plenário do STF, por maioria, concedeu parcialmente a medida cautelar para conferir interpretação conforme a Constituição à Lei nº 14.356/2022, estabelecendo que, por força do princípio da anterioridade eleitoral, a norma não produz efeitos antes do pleito eleitoral de outubro de 2022.

A ampliação dos limites para gasto com publicidade institucional pode impactar significativamente nas condições de disputa eleitoral, pois implica controle menos rigoroso de condutas que a legislação eleitoral vigente até a edição da lei impugnada tratou como fatores de risco para a regularidade dos processos eleitorais.

Essa medida, cujo conteúdo interage com normas proibitivas que tutelam a idoneidade e competitividade do processo eleitoral, pode configurar desvio de finalidade no exercício de poder político, com reais possibilidades de influência no pleito eleitoral e perigoso ferimento à liberdade do voto (art. 60, IV, “b”, da CF/88), ao pluralismo político (art. 1º, V e parágrafo único), ao princípio da igualdade (art. 5º, caput) e à moralidade pública (art. 37, caput).

Ademais, a ampla publicidade de “atos e campanhas dos órgãos públicos” com financiamento do orçamento público — ainda que com o intuito de divulgar ações governamentais atinentes ao enfrentamento da calamidade pública provocada pela pandemia da Covid-19 — pode, em tese, implicar favorecimento dos agentes públicos que estiveram à frente dessas ações, com comprometimento da normalidade e legitimidade das eleições que serão realizadas neste ano.

Em suma:

A ampliação dos limites para gasto com publicidade institucional às vésperas das eleições pode afetar significativamente as condições da disputa eleitoral, sendo necessário postergar, em obediência ao princípio da anterioridade eleitoral (CF/1988, art. 16), a eficácia de alterações normativas nesse sentido. STF. Plenário. ADI 7178/DF e ADI 7182/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, redator do acórdão Min. Alexandre de Moraes, julgados em 1º/7/2022 (Info 1062).

DIREITO ADMINISTRATIVO

AGÊNCIAS REGULADORAS

É constitucional a instituição do Programa de Monitoramento da Qualidade dos Combustíveis (PMQC) por normativo da ANP; isso porque este ato regulatório apresenta correspondência direta com a Lei 9.478/97

ODS 7

As Agências Reguladoras, criadas como autarquias especiais pelo Poder Legislativo (art. 37, XIX, da CF/88), recebem da lei que as instituem uma delegação para exercer seu poder normativo de regulação, competindo ao Congresso Nacional a fixação das finalidades, dos objetivos básicos e da estrutura das Agências, bem como a fiscalização de suas atividades.

As Agências Reguladoras não poderão, no exercício de seu poder normativo, inovar primariamente a ordem jurídica sem expressa delegação, tampouco regulamentar matéria para a qual inexistia um prévio conceito genérico em sua lei instituidora (standards), ou criar ou aplicar sanções não previstas em lei, pois, assim como todos os Poderes, Instituições e órgãos do poder público, estão submetidas ao princípio da legalidade (art. 37, caput).

As normas técnicas veiculadas pela Resolução nº 790/2019-ANP inserem-se no espaço de conformação previsto pelo art. 8º, da Lei nº 9.478/97, que atribui à ANP a implementação da política nacional de petróleo, gás natural e biocombustíveis com ênfase na proteção dos interesses dos consumidores quanto à qualidade dos produtos.

Desse modo, é constitucional a instituição do Programa de Monitoramento da Qualidade dos Combustíveis (PMQC) por normativo da Agência Nacional do Petróleo (ANP), na medida em que o ato regulatório apresenta correspondência direta com as diretrizes e os propósitos conferidos por sua lei instituidora.

STF. Plenário. ADI 7031/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 5/8/2022 (Info 1062).

O caso concreto foi o seguinte:

A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) é uma autarquia sob regime especial, instituída pela Lei nº 9.478/97, com o objetivo de funcionar como órgão regulador da indústria do petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis.

Em 2019, a ANP editou a Resolução nº 790/2019, que, instituiu o Programa de Monitoramento da Qualidade dos Combustíveis (PMQC). Confira alguns dispositivos dessa Resolução:

Art. 4º Os agentes econômicos ficam obrigados a contratar laboratório credenciado, por bloco de monitoramento, para coletar, transportar e realizar análises físico-químicas em amostras de combustíveis líquidos automotivos, de acordo com as regras dos Capítulos IV e V.

§ 1º A contratação do laboratório credenciado não dispensará os agentes econômicos de adotarem outras medidas para assegurar a qualidade do combustível comercializado.

§ 2º O disposto no caput não se aplica aos blocos de monitoramento em que não houver laboratório credenciado.

Art. 5º O pagamento da contratação referida no art. 4º poderá ser assumido, mediante livre negociação, pelas distribuidoras, associações ou sindicatos, sem prejuízo da responsabilidade do agente monitorado, em caso de inadimplemento.

Art. 7º Os agentes econômicos só poderão contratar o laboratório credenciado para o bloco de monitoramento que compreenda o município em que se localizem.

Essa Resolução foi editada com fundamento no art. 8º, caput e incisos I, VII, XVI e XVII, da Lei nº 9.478/97:

Art. 8º A ANP terá como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, cabendo-lhe:

I - implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de petróleo, gás natural e biocombustíveis, contida na política energética nacional, nos termos do Capítulo I desta Lei, com ênfase na garantia do suprimento de derivados de petróleo, gás natural e seus derivados, e de biocombustíveis, em todo o território nacional, e na proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos;

(...)

VII - fiscalizar diretamente e de forma concorrente nos termos da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, ou mediante convênios com órgãos dos Estados e do Distrito Federal as atividades integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, bem como aplicar as sanções administrativas e pecuniárias previstas em lei, regulamento ou contrato;

(...)

XVI - regular e autorizar as atividades relacionadas à produção, à importação, à exportação, à

armazenagem, à estocagem, ao transporte, à transferência, à distribuição, à revenda e à comercialização de biocombustíveis, assim como avaliação de conformidade e certificação de sua qualidade, fiscalizando-as diretamente ou mediante convênios com outros órgãos da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios;
XVII - exigir dos agentes regulados o envio de informações relativas às operações de produção, importação, exportação, refino, beneficiamento, tratamento, processamento, transporte, transferência, armazenagem, estocagem, distribuição, revenda, destinação e comercialização de produtos sujeitos à sua regulação;

A Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – CNC ajuizou ADI tendo por objeto os arts. 4º, 5º e 7º, da Resolução nº 790/2019, da Agência Nacional de Petróleo, e o art. 8º, *caput* e incisos I, VII, XVI e XVII, da Lei nº 9.478/97.

A Autora aduziu, em síntese, ofensa aos arts. 1º, IV; 5º, II; 37, *caput*; e 170, da Constituição Federal, particularmente no que se relacionam aos princípios da legalidade, da livre iniciativa, da liberdade contratual e da proporcionalidade e razoabilidade.

Afirmou que a Resolução ANP nº 790/2019, ao instituir o Programa de Monitoramento da Qualidade dos Combustíveis (PMQC), teria imposto aos agentes que atuam na cadeia de comercialização desse produto a obrigação de custear a contratação de laboratórios credenciados para coletar e transportar amostras de combustíveis.

Sustentou que, na Lei nº 9.478/97, que dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo e, entre outras providências, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo, inexistiria dispositivo “*que dê suporte de validade para que o órgão regulador transfira ao agente econômico da cadeia de comércio de combustíveis o custeio de laboratórios que irão fornecer elementos para o Programa de Monitoramento da Qualidade dos Combustíveis (PMQC) instituído pela ANP*”, razão pela qual “*não haveria competência legal para a ANP regular a matéria por meio de ato normativo secundário*”.

Alegou, ainda, que as normas questionadas estariam em contradição com os princípios da livre iniciativa e da liberdade de contratar (arts. 1º, IV, e 170, *caput*), por impor aos agentes econômicos a contratação dos serviços de coleta, transporte e análises físico-químicas somente com os laboratórios credenciados pelo agente regulador.

O STF concordou com os argumentos da autora? Os dispositivos impugnados são inconstitucionais?
NÃO.

Princípio da legalidade

As Agências Reguladoras, criadas como autarquias especiais pelo Poder Legislativo (art. 37, XIX, da CF/88), recebem da lei que as instituem uma delegação para exercer seu poder normativo de regulação, competindo ao Congresso Nacional a fixação das finalidades, dos objetivos básicos e da estrutura das Agências, bem como a fiscalização de suas atividades.

As agências reguladoras, assim como os Poderes, instituições e órgãos do poder público, submetem-se ao princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da CF/88).

Assim, no exercício de seu poder normativo, as agências reguladoras não poderão inovar primariamente a ordem jurídica sem expressa delegação, tampouco regulamentar matéria para a qual inexistia um prévio conceito genérico, em sua lei instituidora (*standards*), ou criar ou aplicar sanções não previstas em lei, pois submetidas ao princípio da legalidade.

Desse modo, o ato regulatório deve sempre ter lastro legal, isto é, uma correspondência direta com diretrizes e propósitos afirmados em lei ou na própria Constituição.

No caso concreto, as normas técnicas emanadas pela Resolução nº 790/2019 da ANP — que instituiu o PMQC — inserem-se no espaço de conformação previsto no art. 8º da Lei nº 9.478/97, que atribui à

agência reguladora a implementação da política nacional de petróleo, gás natural e biocombustíveis com ênfase na proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos.

Nota-se, portanto, que a partir do binômio centralização política-governamental e descentralização administrativa, a delegação congressual desta matéria fixou como *standard* zelar pelos interesses dos consumidores, inclusive no que se refere à qualidade dos produtos, em clara delimitação legal da diretriz à qual a ANP deve se ater no exercício da atividade regulatória da atuação dos agentes econômicos integrantes da cadeia de comercialização de combustíveis, viabilizando, ainda, a exigência dos agentes regulados de informações relativas aos diversos atos integrantes da cadeia de produção e circulação de produtos sujeitos à regulação.

Sob tal aspecto, portanto, inexistem óbices constitucionais ou legais para que a matéria seja tratada pela ANP.

Princípio da livre iniciativa

No tocante à livre iniciativa, a autonomia garantida na Constituição à iniciativa empresarial, embora de importância cardeal para a propagação da atividade econômica no país, não proíbe o Estado de atuar subsidiariamente sobre a dinâmica do fenômeno econômico para garantir que ele sirva ao alcance de objetivos indispensáveis para a manutenção da coesão social, entre eles, principalmente, aqueles listados nos incisos do art. 170 do texto constitucional, desde que haja proporcionalidade entre a restrição à atividade econômica proposta e a finalidade de interesse público.

Evidentemente, se de um lado nenhuma liberdade se qualifica como direito absoluto, de outro, o poder de legislar do Estado também não o é. A liberdade de conformação normativa do Estado não admite a prática de excessos, de maneira que sua prerrogativa de produzir regras cogentes é restringida pelo princípio da proporcionalidade.

Os combustíveis, fósseis ou não, constituem elemento essencial integrante da matriz energética necessária para o funcionamento e o desenvolvimento de qualquer economia, daí por que, inclusive, nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei nº 9.874/99, as atividades de produção, importação, exportação, refino, beneficiamento, tratamento, processamento, transporte, transferência, armazenagem, estocagem, distribuição, revenda, comercialização, avaliação de conformidade e certificação do petróleo, gás natural e seus derivados, integrantes da cadeia de abastecimento nacional de combustíveis, são consideradas de interesse público.

Nesse contexto, portanto, há patente legitimidade na instituição de medidas com o objetivo de assegurar que os combustíveis comercializados no país atendam a especificações mínimas de qualidade, exigidas a partir de critérios técnicos definidos pelo agente regulador.

Princípio da isonomia

De outra perspectiva, as normas impugnadas não transferem aos agentes econômicos parcela da competência fiscalizatória da ANP, obrigando o mercado a se autofiscalizar.

Nos termos do que dispõe o art. 2º da Resolução ANP nº 790/2019, a finalidade dos resultados obtidos do PMQC é a geração de indicadores da qualidade geral de combustíveis líquidos automotivos comercializados em âmbito nacional.

O parágrafo único do referido dispositivo ressalva, ainda, que o monitoramento da qualidade dos combustíveis não constitui atividade de fiscalização, esclarecendo que os resultados obtidos ser utilizados para a imposição de penalidades administrativas.

Embora os índices de conformidade possam servir de subsídio para a tomada de decisões estratégicas a respeito de ações de fiscalização, portanto, o monitoramento da qualidade de combustíveis com elas não se confunde.

Assim, a Resolução não transferiu a terceiros parcela da competência fiscalizatória que é própria da ANP, mas conferiu tratamento isonômico na atribuição dos custos do monitoramento entre todos os agentes econômicos da cadeia de comercialização de combustíveis, que, por auferirem os lucros da atividade,

também possuem o dever de assegurar perante o consumidor a qualidade dos produtos oferecidos.

Em suma:

É constitucional a instituição do Programa de Monitoramento da Qualidade dos Combustíveis (PMQC) por normativo da Agência Nacional do Petróleo (ANP), na medida em que o ato regulatório apresenta correspondência direta com as diretrizes e os propósitos conferidos por sua lei instituidora.
STF. Plenário. ADI 7031/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 5/8/2022 (Info 1062).

Dispositivo

Com base nesse entendimento, o Plenário, por unanimidade, conheceu em parte da ação e, nesta extensão, a julgou improcedente.

SERVIDORES PÚBLICOS

É inconstitucional remunerar servidor público, mesmo que exerça jornada de trabalho reduzida, em patamar inferior a um salário mínimo

Importante!!!

ODS 8, 10 E 16

É defeso (proibido) o pagamento de remuneração em valor inferior ao salário mínimo ao servidor público, ainda que labore em jornada reduzida de trabalho.

STF. Plenário. RE 964659/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 5/8/2022 (Repercussão Geral – Tema 900) (Info 1062).

A situação concreta foi a seguinte:

João, servidor público municipal, ingressou com ação contra o Município questionando o fato de estar recebendo remuneração inferior ao salário mínimo.

O pedido foi julgado improcedente em primeira e segunda instâncias, sob o argumento de que João poderia estar recebendo abaixo do salário mínimo pelo fato de a sua jornada semanal de trabalho ser de apenas 20 horas, enquanto que a jornada “normal” de trabalho seria 40 horas semanais.

Desse modo, segundo decidiu o juiz e o TJ, “não há que se falar em irregularidade do pagamento de vencimentos em montante inferior ao salário mínimo ao servidor que desempenha jornada semanal de 20 horas.”

Ainda inconformado, o servidor interpôs recurso extraordinário alegando que o art. 7º, IV, da Constituição Federal é incisivo ao estabelecer o salário mínimo nacional como direito fundamental de todo trabalhador, independentemente da jornada de trabalho:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;

Desse modo, o Município, ao fixar remuneração inferior ao salário mínimo vigente, viola a Constituição Federal.

O STF concordou com os argumentos do servidor?

SIM.

É inconstitucional remunerar servidor público, mesmo que exerça jornada de trabalho reduzida, em patamar inferior a um salário mínimo.

STF. Plenário. RE 964659/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 5/8/2022 (Repercussão Geral – Tema 900) (Info 1062).

Dignidade da pessoa humana

O direito fundamental ao salário mínimo é previsto constitucionalmente para garantir a dignidade da pessoa humana por meio da melhoria de suas condições de vida (art. 7º, IV). Essa garantia foi estendida aos servidores públicos (art. 39, § 3º) e a CF/88 não trouxe nenhuma sinalização no sentido de que seria possível flexibilizá-la para o caso de jornada reduzida de trabalho.

A leitura conjunta dos dispositivos constitucionais atinentes ao tema, somado ao postulado da vedação do retrocesso de direitos sociais, demonstra que a finalidade da Constituição foi a de assegurar o mínimo existencial aos integrantes da Administração Pública Direta e Indireta com a fixação do menor patamar remuneratório admissível, especialmente se consideradas as limitações inerentes ao regime jurídico dos servidores públicos, cujas características se distinguem do relativo às contratações temporárias ou originadas de vínculos decorrentes das recentes reformas trabalhistas.

Ninguém pode ser privado do mínimo necessário a uma vida digna e, para alcançar esse desiderato, a Constituição reconheceu o direito de todo cidadão ao recebimento de um valor mínimo para o suprimento das necessidades básicas, independentemente da jornada de trabalho, impondo ao Estado, inclusive, o ônus de fixar o referido valor e cuidar para que o patamar remuneratório mínimo seja observado.

Se cabe ao Estado cuidar para que os particulares não infrinjam tal regra, com mais razão deverá ele observá-la. Optando por fixar a carga horária em tempo reduzido, quando poderia fixá-la em tempo integral, deve assumir o ônus de sua escolha e não pretender impor ao servidor ou ao empregado público o peso de viver com menos do que aquilo que o próprio Poder Público considera o mínimo necessário a uma vida digna.

Proteção internacional

Cumprir registrar que o Brasil é signatário do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o qual prevê o direito das pessoas a condições de trabalho justas e favoráveis e à remuneração que proporcione a todos os trabalhadores ao menos (i) um salário equitativo e uma remuneração igual por um trabalho de igual valor, sem qualquer distinção e (ii) uma existência decente para eles e suas famílias, em conformidade com as disposições dessa convenção.

Outros tratados internacionais assinados por nosso país cuidaram também de proteger o valor social do trabalho e o direito ao recebimento de salários dignos. É o que se extrai, por exemplo, da Declaração Americana sobre Direitos e Deveres do Homem, a qual dispõe que toda pessoa tem direito ao trabalho em condições dignas (art. XIV) e, ainda, da Carta da Organização dos Estados Americanos, em cujo art. 45, alínea “b”, lê-se que o trabalho deve ser exercido em condições que assegurem a vida, a saúde e um nível econômico digno ao trabalhador e a sua família, tanto durante os anos de atividade, como na velhice ou quando qualquer circunstância o prive da possibilidade de trabalhar.

Princípio da igualdade e vedação ao retrocesso

Por fim, a Corte assentou que possíveis distorções entre a remuneração dos servidores que exerçam jornada normal e jornada reduzida devem ser ajustadas pelo legislador ordinário e pela administração pública, em observância aos ditames constitucionais sobre o tema.

O esforço deve ser sempre voltado ao incremento dos direitos, e jamais a sua diminuição ou restrição. A melhoria conquistada por um grupo é que deve, na medida do possível, ser estendida aos demais – esse é

o entendimento que melhor se alinha à vontade constitucional. A supressão de um direito em nome de uma suposta pretensão de homenagear-se a igualdade é algo absolutamente incompatível com o espírito que guia a CF/88.

Veja a tese fixada pelo STF:

É defeso o pagamento de remuneração em valor inferior ao salário mínimo ao servidor público, ainda que labore em jornada reduzida de trabalho.

STF. Plenário. RE 964659/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 5/8/2022 (Repercussão Geral – Tema 900) (Info 1062).

DIREITO TRIBUTÁRIO

TAXA

Análise da constitucionalidade das leis estaduais de Minas Gerais, do Pará e do Amapá que instituíram taxas de fiscalização das atividades envolvendo recursos minerários

Importante!!!

ODS 12, 15, 16 E 17

É constitucional a instituição, por meio de lei estadual, de taxas de controle, monitoramento e fiscalização de atividades de pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerários (TFRM).

A base de cálculo das taxas minerárias deve guardar razoável proporcionalidade entre a quantidade de minério extraído e o dispêndio de recursos públicos com a fiscalização dos contribuintes, observados os princípios da proibição do confisco e da precaução ambiental.

STF. Plenário. ADI 4785/MG, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 1/8/2022 (Info 1062).

STF. Plenário. ADI 4786/PA, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 1/8/2022 (Info 1062).

STF. Plenário. ADI 4787/AP, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 1/8/2022 (Info 1062).

O caso concreto foi o seguinte:

Em Minas Gerais, no Pará e no Amapá, foram editadas leis estaduais criando uma nova espécie de taxa: a taxa de controle, monitoramento e fiscalização das atividades de pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerários (TFRM).

Apenas para você entender melhor, confira, por exemplo, o art. 1º da Lei estadual nº 19.976/2011, de Minas Gerais:

Art. 1º Fica instituída a Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – TFRM –, que tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia conferido ao Estado sobre a atividade de pesquisa, lavra, exploração ou aproveitamento, realizada no Estado, dos seguintes recursos minerários:

I – bauxita, metalúrgica ou refratária;

II – terras-raras;

III – minerais ou minérios que sejam fonte, primária ou secundária, direta ou indireta, imediata ou mediata, isolada ou conjuntamente com outros elementos químicos, de chumbo, cobre, estanho, ferro, lítio, manganês, níquel, tântalo, titânio, zinco e zircônio.

A Confederação Nacional da Indústria (CNI) ajuizou três ações diretas de inconstitucionalidade contra essas leis.

Segundo argumentou a autora, trata-se de “verdadeiro imposto mascarado de taxa”.

Além disso, sustentou que os estados não teriam competência para legislar sobre recursos minerários, sobre os quais não têm titularidade, assim como não teriam poder de polícia para fiscalizar essas atividades. Logo, não poderia criar taxa de fiscalização.

Os argumentos da autora foram acolhidos pelo STF? As leis foram declaradas inconstitucionais?

NÃO.

Os estados-membros possuem competência administrativa para fiscalizar os recursos hídricos e minerais, desde que informado pelo princípio da subsidiariedade. Isso decorre da concepção própria do federalismo cooperativo brasileiro.

Logo, essa fiscalização é uma atividade administrativa remunerada mediante taxa, nos termos do art. 145, II, da CF/88:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

(...)

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

No que tange à instituição dessas taxas, decidiu, portanto, o STF que:

É constitucional a instituição, por meio de lei estadual, de taxas de controle, monitoramento e fiscalização de atividades de pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerários (TFRM).

STF. Plenário. ADI 4785/MG, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 1/8/2022 (Info 1062).

STF. Plenário. ADI 4786/PA, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 1/8/2022 (Info 1062).

STF. Plenário. ADI 4787/AP, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 1/8/2022 (Info 1062).

Base de cálculo

A autora questionou, ainda, a base de cálculos das taxas porque as leis previram que o valor seria variável de acordo com a quantidade de minério extraído. Para o STF, trata-se, em regra, de critério legítimo, desde que respeitados os princípios da proibição do confisco e da precaução ambiental:

A base de cálculo das taxas minerárias deve guardar razoável proporcionalidade entre a quantidade de minério extraído e o dispêndio de recursos públicos com a fiscalização dos contribuintes, observados os princípios da proibição do confisco e da precaução ambiental.

STF. Plenário. ADI 4785/MG, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 1/8/2022 (Info 1062).

STF. Plenário. ADI 4786/PA, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 1/8/2022 (Info 1062).

STF. Plenário. ADI 4787/AP, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 1/8/2022 (Info 1062).

Assim, é razoável utilizar o volume de minério extraído como quantificação tributária, pois, quanto maior ele for, maior pode ser o impacto social e ambiental do empreendimento, motivo pelo qual mais elevado também deve ser o grau de controle e fiscalização do poder público.

No caso concreto, o STF afirmou que havia correlação entre o valor das taxas e os custos estatais, de modo que as exações são suportáveis pelos contribuintes, descabendo arguir eventual desproporcionalidade, em especial diante dos expressivos lucros dessas empresas.

Dispositivo

Com base nesses entendimentos, o Plenário do STF, por maioria, em julgamento conjunto, julgou

improcedente as ações nas partes que foram conhecidas.

IPVA

É inconstitucional lei estadual que conceda isenção de IPVA para veículos que realizem transporte escolar prestado por sindicato ou cooperativa

Importante!!!

ODS 16

É inconstitucional condicionar o benefício de isenção fiscal do IPVA quanto à propriedade de veículos utilizados para o serviço de transporte escolar com a filiação de seus motoristas profissionais autônomos a sindicato ou cooperativa.

STF. Plenário. ADI 5268/MG, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 5/8/2022 (Info 1062).

O caso concreto foi o seguinte:

Em Minas Gerais, foi editada a Lei nº 18.726/2010, que alterou o art. 3º, inciso XVII, da Lei nº 14.937/2003, prevendo isenção de IPVA para veículos de transporte escolar, mas desde que esse serviço seja prestado por cooperativa ou sindicato ou contratado pela Prefeitura, individualmente ou por meio de cooperativa ou sindicato. Veja:

Art. 3º É isenta do IPVA a propriedade de:

(...)

XVII - veículo de motorista profissional autônomo, ainda que gravado com o ônus da alienação fiduciária, ou em sua posse em decorrência de contrato de arrendamento mercantil ou leasing por ele celebrado, desde que utilizado para o serviço de transporte escolar prestado por cooperativa ou sindicato ou contratado pela Prefeitura Municipal, individualmente ou por meio de cooperativa ou sindicato;

ADI

O Procurador-Geral da República ajuizou contra a expressão “prestado por cooperativa ou sindicato ou contratado pela Prefeitura Municipal, individualmente ou por meio de cooperativa ou sindicato”.

O autor alegou que essa isenção acaba obrigando às pessoas a se filiarem a sindicato, violando a liberdade de associação e a liberdade sindical. Além disso, ao fazer essa distinção, o dispositivo ofende a razoabilidade, considerando que a isenção tem uma função extrafiscal de estimular a prestação de serviço de transporte escolar, não importando se prestada por sindicato ou cooperativa.

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

SIM.

É inconstitucional condicionar o benefício de isenção fiscal do IPVA quanto à propriedade de veículos utilizados para o serviço de transporte escolar com a filiação de seus motoristas profissionais autônomos a sindicato ou cooperativa.

STF. Plenário. ADI 5268/MG, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 5/8/2022 (Info 1062).

Não há justificativa razoável para se conferir tratamentos distintos a motoristas que prestam os mesmos serviços de transporte escolar pelo simples fato de possuírem ou não vínculo com as referidas entidades associativas.

Esse critério de discriminação não guarda qualquer conexão com os objetivos da política pública envolvida na isenção, além de contrariar os interesses constitucionais nela envolvidos, quais sejam, baratear e melhorar

o transporte escolar e impulsionar o acesso à educação.

Além disso, a condição imposta pela norma impugnada, de forma indireta, constrange o proprietário de veículo a se filiar às entidades associativas a fim de usufruir da benesse fiscal, e compele os já filiados a permanecerem nessa posição, em evidente afronta aos princípios da isonomia, da liberdade sindical e da liberdade de associação.

Isso significa que a isenção prevista nesse dispositivo acabou por completo?

NÃO.

Esse dispositivo previa duas hipóteses de isenção para os veículos utilizados em transporte escolar;

- 1) se esse transporte escolar fosse contratado pela prefeitura;
- 2) se esse transporte escolar não fosse contratado pela prefeitura, mas fosse prestado por cooperativa ou sindicato.

A decisão do STF somente acaba com a isenção no segundo caso. A isenção continua existindo para os veículos destinados ao transporte escolar contratados pela prefeitura (não importando se prestados, ou não, por meio de sindicato ou cooperativa).

O que se visa, com a técnica de decisão adotada, é homenagear o princípio da vedação do retrocesso social, resguardando o nível de concretização da conquista relativa ao acesso à educação.

Com base nesse entendimento, o Plenário, por maioria, conheceu em parte da ação e, nesta extensão, a julgou procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão “prestado por cooperativa ou sindicato ou contratado pela Prefeitura Municipal, individualmente ou por meio de cooperativa ou sindicato” constante do art. 3º, XVII, da Lei nº 14.937/2003 do Estado de Minas Gerais, na redação conferida pela Lei nº 18.726/2010, sem, contudo, invalidar a norma que prevê a isenção de IPVA referida no dispositivo na hipótese de contratação do serviço de transporte escolar pela prefeitura.

CONTRIBUIÇÃO SOCIAL

**É inconstitucional, por afronta ao princípio da legalidade estrita,
a majoração da base de cálculo de contribuição social por meio de ato infralegal**

São inconstitucionais o Decreto nº 3.048/99 e a Portaria MPAS nº 1.135/01 no que alteraram a base de cálculo da contribuição previdenciária incidente sobre a remuneração paga ou creditada a transportadores autônomos, devendo o reconhecimento da inconstitucionalidade observar os princípios da congruência e da devolutividade.

STF. Plenário. RE 1381261/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 5/8/2022 (Repercussão Geral – Tema 1223) (Info 1062).

O caso concreto foi o seguinte:

Uma determinada empresa do ramo de transportes ajuizou ação anulatória contra a União, questionando, entre outras matérias, a constitucionalidade da cobrança (relativamente ao período de 2011 a 2012) da contribuição previdenciária quanto à remuneração do transportador autônomo com base no Decreto nº 3.048/99 (alterado pelo Decreto nº 4.032/2001) e na Portaria MPAS nº 1.135/2001, os quais teriam estabelecido que tal remuneração corresponderia ao valor resultante da aplicação de um percentual sobre o valor bruto do frete, carreto ou transporte.

O pedido foi julgado parcialmente procedente em primeira instância para:

- declarar a inexigibilidade da contribuição previdenciária sobre valores pagos a transportadores autônomos na forma estabelecida no Decreto nº 3.048/99 e na Portaria MPAS nº 1.135/2001;
- declarar que a exação deve ser calculada sobre a efetiva remuneração, nos termos do art. 22, III, da Lei

nº 8.212/91 e, inexistindo indicação dessa remuneração no documento representativo da transação, declarar válido o critério estabelecido no § 4º do art. 201 do Decreto nº 3.048/99 (à luz do que dispõe o art. 148 do CTN);

- declarar a inexistência das CDA mencionadas, as quais devem ser retificadas pelo fisco.

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região manteve a sentença por seus próprios fundamentos.

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

É inconstitucional, por afronta ao princípio da legalidade estrita, a majoração da base de cálculo de contribuição social por meio de ato infralegal.

STF. Plenário. RE 1381261/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 5/8/2022 (Repercussão Geral – Tema 1223) (Info 1062).

No caso, o Decreto nº 3.048/1999 e a Portaria nº 1.135/2001 do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) alteraram a base de cálculo do tributo de que dispõem ao estipular que, no lugar da remuneração efetivamente paga aos transportadores autônomos — conforme critério estabelecido pela Lei nº 8.212/1991 —, se considerasse o resultado de um percentual (11,71% ou 20%) incidente sobre o valor bruto do frete, carreto ou transporte de passageiros.

Com isso, a alíquota da contribuição previdenciária passou a não mais incidir sobre a remuneração efetivamente paga, e sim sobre um novo montante, cujo valor previsto abrange, além da remuneração do transportador autônomo, outras parcelas, como combustível, seguros e desgaste do equipamento.

Com base nesse entendimento, o Plenário, por unanimidade, reconheceu a existência da repercussão geral da questão constitucional suscitada (Tema 1223 RG) e, no mérito, também por unanimidade, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria para dar provimento ao recurso extraordinário, assentando a inconstitucionalidade do Decreto 3.048/1999 e da Portaria MPAS 1.135/2001.

EXERCÍCIOS

Julgue os itens a seguir:

- 1) É inconstitucional, por violação à competência privativa da União para legislar sobre direito civil (CF/1988, art. 22, I), norma estadual que impede as instituições particulares de ensino superior de recusarem a matrícula de estudantes inadimplentes e de cobrar juros, multas, correção monetária ou quaisquer outros encargos durante o período de calamidade pública causado pela pandemia da COVID-19. ()
- 2) Os partidos políticos não podem estabelecer a duração dos mandatos de seus dirigentes. ()
- 3) É inconstitucional a previsão do prazo de até oito anos para a vigência dos órgãos provisórios dos partidos, para evitar distorções ao claro significado de “provisoriedade”, notadamente porque, nesse período, podem ser realizadas distintas eleições em todos os níveis federativos. ()
- 4) É constitucional a previsão de concessão de anistia às cobranças, devoluções ou transferências ao Tesouro Nacional que tenham como causa as doações ou contribuições feitas em anos anteriores por servidores públicos que exerçam função ou cargo público de livre nomeação e exoneração, desde que filiados a partido político. ()
- 5) A ampliação dos limites para gasto com publicidade institucional às vésperas das eleições pode afetar significativamente as condições da disputa eleitoral, sendo necessário postergar, em obediência ao princípio da anterioridade eleitoral (art. 16 da CF/88), a eficácia de alterações normativas nesse sentido. ()
- 6) É constitucional remunerar servidor público em patamar inferior a um salário mínimo, desde que ele exerça jornada de trabalho reduzida. ()
- 7) É inconstitucional a instituição, por meio de lei estadual, de taxas de controle, monitoramento e fiscalização de atividades de pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerais (TFRM). ()

- 8) É constitucional condicionar o benefício de isenção fiscal do IPVA quanto à propriedade de veículos utilizados para o serviço de transporte escolar com a filiação de seus motoristas profissionais autônomos a sindicato ou cooperativa. ()
- 9) É constitucional a majoração da base de cálculo de contribuição social por meio de ato infralegal. ()

Gabarito

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