

Informativo comentado: Informativo 1072-STF

Márcio André Lopes Cavalcante

ÍNDICE

DIREITO CONSTITUCIONAL

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

- *É inconstitucional lei estadual que proíba os planos de saúde de restringir tratamentos para pessoas com autismo e com deficiência.*

CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

- *A procuradoria jurídica estadual ou municipal possui legitimidade para interpor recurso em face de acórdão de tribunal de justiça proferido em representação de inconstitucionalidade?*

DIREITO TRIBUTÁRIO

IPVA

- *É simultânea a contagem dos prazos das garantias fundamentais a que se referem os princípios da anterioridade anual e nonagesimal tributárias, a partir da data da publicação da lei que institui ou majora o tributo.*

DIREITO FINANCEIRO

ORÇAMENTO

- *É inconstitucional o bloqueio de recursos públicos federais transferidos às Associações de Pais e Professores (APPs) pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a implementação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).*

DIREITO CONSTITUCIONAL

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

É inconstitucional lei estadual que proíba os planos de saúde de restringir tratamentos para pessoas com autismo e com deficiência

Importante!!!

ODS 3

É inconstitucional, por ofensa à competência privativa da União para legislar sobre direito civil e política de seguros (art. 22, I e VII, da CF/88), lei estadual que veda, no âmbito de seu território, operadoras de plano de saúde de limitarem consultas e sessões para o tratamento de pessoas com deficiência.

STF. Plenário. ADI 7172/RJ, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 17/10/2022 (Info 1072).

A situação concreta foi a seguinte:

No Rio de Janeiro, foi editada a Lei nº 9.438/2021, que proíbe que os planos de saúde limitem consultas e sessões de fisioterapia, fonoaudiologia, terapia ocupacional e psicoterapia para pessoas com autismo, deficiência e altas habilidades/superdotação. Confira o texto legal:

Art. 1º É vedado aos planos de saúde de limitar consultas e sessões de fisioterapia, fonoaudiologia, terapia ocupacional e psicoterapia no tratamento das pessoas com transtorno do espectro autista (TEA), deficiência física, intelectual, mental, auditiva, visual e altas habilidades/superdotação no Estado do Rio de Janeiro.

Art. 2º O descumprimento das disposições desta lei sujeitará na aplicação de multa ao infrator no valor de 20.000 (vinte mil) UFIRRJ, devendo ser revertida para o Fundo do Conselho Estadual de Integração das Pessoas com Deficiência CEPDE.

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

ADI

A União Nacional das Instituições de Autogestão em Saúde – Unidas ajuizou ADI afirmando que a lei é formalmente inconstitucional porque os Estados não podem legislar sobre direito civil (matéria contratual) e comercial, consoante disposto no art. 22, incisos I e VII, da Constituição Federal, pois se trata de competência legislativa privativa da União.

O STF concordou com o pedido? Essa lei é inconstitucional?

SIM.

Competência privativa da União

Essa lei estadual criou obrigações relacionadas com os serviços de assistência médico-hospitalar e, com isso, interferiu na relação contratual estabelecida entre a operadoras de planos de saúde e seus usuários. Ocorre que esses temas são relativos a direito civil e à política de seguros, matérias de competência privativa da União, nos termos do art. 22, I e VII, da CF/88:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

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

(...)

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

O inciso VII fala em “seguros”; isso abrange também os planos de saúde?

SIM. O art. 22, VII, da CF/88 atribui à União competência para legislar sobre seguros. Essa previsão alcança também os planos de saúde, “tendo em vista a sua íntima afinidade com a lógica dos contratos de seguro, notadamente por conta do componente atuarial” (ADI 4.701, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 25/8/2014).

Neste caso concreto, não seria possível dizer que a lei é constitucional, já que ela tratou sobre direito do consumidor, matéria que é de competência legislativa concorrente (art. 24, V e VIII, da CF/88)?

NÃO. A competência suplementar dos Estados para legislar sobre saúde e proteção ao consumidor não se confunde com o núcleo essencial dos contratos de prestação de serviços das operadoras de planos de saúde, sob pena de invasão da competência da União estabelecida no art. 22, I e VII, da CF/88.

Além disso, apesar da importância da adoção de políticas públicas relativas ao atendimento às necessidades de grupos vulneráveis, como no caso, em favor das pessoas com deficiência, o STF entende que não se pode adotar solução que não atenda, rigorosamente, ao princípio federativo, segundo o qual se define o regime de repartição de competências constitucionais dos entes federados.

Em suma:

É inconstitucional, por ofensa à competência privativa da União para legislar sobre direito civil e política de seguros (art. 22, I e VII, da CF/88), lei estadual que veda, no âmbito de seu território, operadoras de plano de saúde de limitarem consultas e sessões para o tratamento de pessoas com deficiência.

STF. Plenário. ADI 7172/RJ, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 17/10/2022 (Info 1072).

Com base nesse entendimento, o Plenário do STF, por unanimidade, julgou procedente o pedido formulado para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei nº 9.438/2021, do Estado do Rio de Janeiro.

DOD PLUS – relembre outros entendimentos sobre o assunto:

É inconstitucional lei estadual que obriga as operadoras de planos saúde a assegurar atendimento médico-hospitalar integral e adequado às pessoas com deficiência

É formalmente inconstitucional lei estadual que estabelece obrigações referentes a serviço de assistência médico-hospitalar que interferem nas relações contratuais estabelecidas entre as operadoras de planos de saúde e seus usuários.

STF. Plenário. ADI 7029/PB, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 6/5/2022 (Info 1053).

É inconstitucional lei estadual que estabeleça prazo máximo para que os planos de saúde autorizem solicitações de exames e procedimentos cirúrgicos

É inconstitucional lei estadual que estabeleça prazo máximo de 24 horas para as empresas de plano de saúde regionais autorizarem ou não solicitações de exames e procedimentos cirúrgicos em seus usuários que tenham mais de 60 anos. Essa lei é inconstitucional por usurpar competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil e política de seguros (art. 22, I e VII, da CF/88).

STF. Plenário. ADI 6452/ES, Rel. Min. Edson Fachin, redator do acórdão Min. Alexandre de Moraes, julgado em 11/6/2021 (Info 1021).

É inconstitucional lei estadual que obriga planos de saúde a atenderem os clientes com Covid-19 mesmo que eles estejam no período de carência contratual

É inconstitucional legislação estadual que impeça as operadoras de planos de saúde de recusarem o atendimento ou a prestação de alguns serviços, no âmbito de seu território, aos usuários diagnosticados ou suspeitos de estarem com Covid-19, em razão de período de carência contratual vigente. Essa norma é inconstitucional por usurpar competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil, Comercial e política de seguros (art. 22, I e VII, da CF/88).

STF. Plenário. ADI 6493/PB, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 11/6/2021 (Info 1021).

Lei estadual não pode proibir a suspensão de planos de saúde por inadimplência, mesmo durante a pandemia

Por usurpar a competência da União para legislar privativamente sobre direito civil e política de seguros, é formalmente inconstitucional lei estadual que estabelece a possibilidade de o Poder Executivo proibir a suspensão ou o cancelamento de planos de saúde por falta de pagamento durante a situação de emergência do novo coronavírus (Covid-19).

STF. Plenário. ADI 6441/RJ, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 14/5/2021 (Info 1017).

CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

A procuradoria jurídica estadual ou municipal possui legitimidade para interpor recurso em face de acórdão de tribunal de justiça proferido em representação de inconstitucionalidade?

A procuradoria jurídica estadual ou municipal possui legitimidade para interpor recurso em face de acórdão de tribunal de justiça proferido em representação de inconstitucionalidade.

STF. Plenário. ARE 873804 AgR-segundo-ED-EDv-AgR/RJ, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 13/10/2022 (Info 1072).

O caso concreto, com adaptações, foi o seguinte:

Determinado sindicato ajuizou ação direta de inconstitucionalidade, no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, impugnando um decreto do Prefeito do Rio de Janeiro.

O Tribunal de Justiça julgou procedente o pedido e declarou que o ato normativo impugnado teria violado o princípio da isonomia tributária, previsto na Constituição do Estado.

O Município interpôs recurso extraordinário, tendo a peça recursal sido subscrita por um Procurador do Município. Na petição recursal constou expressamente:

“O MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, por intermédio de um de seus Procuradores, vem, nos autos do processo em epígrafe, inconformado com o v. acórdão, interpor o presente RECURSO EXTRAORDINÁRIO...”

No STF, o Ministro Relator, monocraticamente, negou seguimento ao recurso argumentando que somente o Prefeito, e não Município, teria legitimidade para a interposição do recurso extraordinário:

“Com efeito, é parte legítima para propor e recorrer em representações de inconstitucionalidade, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, o Prefeito Municipal (art. 162 da Constituição do Estado). Ocorre que, no caso dos autos, o recurso extraordinário e o agravo foram interpostos pelo Município do Rio de Janeiro, e não pelo seu Prefeito Municipal, não havendo sequer ele subscrito as petições juntamente com os procuradores municipais.

(...)

A teor da jurisprudência desta Corte, a legitimidade recursal no controle concentrado é paralela à legitimidade processual ativa, sendo restrita a prerrogativa de recorrer das decisões tomadas em sede de ação direta. In casu, somente o Prefeito do Município do Rio de Janeiro detém a legitimidade para recorrer de decisão que lhe seja eventualmente desfavorável, e não o próprio Município através de seus procuradores municipais.”

O Ministro Relator citou diversos julgados do STF nesse sentido, inclusive o seguinte:

É do Prefeito do Município, e não do próprio Município ou de seu Procurador-Geral, a legitimidade para fazer instaurar, mesmo em âmbito local (CF, art. 125, § 2º), o processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade e, neste, interpor os recursos pertinentes, inclusive o próprio recurso extraordinário. STF. 2ª Turma. RE 831936 AgR, Rel. Celso de Mello, julgado em 16/09/2014.

O Município do Rio de Janeiro, o Procurador Geral do Município do Rio de Janeiro e o Prefeito interpuseram agravo interno contra a decisão monocrática do Ministro Relator. Na petição recursal constou o seguinte:

“O MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, o PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO e o PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, por intermédio de um de seus Procuradores, vêm interpor o recurso de AGRAVO INTERNO...”

Este recurso foi assinado também pelo Prefeito. Logo no início do recurso, afirma-se o seguinte:

“Outrossim, o Prefeito do Município do Rio de Janeiro informa, desde já, que ratifica todos os atos praticados pela Municipalidade ao longo do presente feito, sendo certo que foram exercidos com vistas ao resguardo e defesa judicial de interesse público legítimo...”

O Ministro Relator, ao analisar o agravo interno, fez o juízo de retratação utilizando como único fundamento o fato de o Prefeito ter ratificado os atos processuais praticados:

“Exerço o juízo de retratação, haja vista a existência de ratificação pelo Prefeito do Município do Rio de Janeiro – que tem legitimidade para interpor os aludidos recursos – dos atos praticados. (...)

Ante o exposto, reconsidero a decisão agravada e conheço do agravo para dar provimento ao recurso extraordinário, a fim de julgar improcedentes os pedidos iniciais.”

Contra essa decisão, agora foi o sindicato quem interpôs agravo interno sustentando que não seria possível essa ratificação.

A 2ª Turma do STF negou provimento ao recurso do sindicato afirmando que essa ratificação feita pelo Prefeito foi válida e produziu efeitos para fins de conhecimento do recurso:

“O Supremo Tribunal Federal assentou o entendimento pela admissibilidade do recurso extraordinário ratificado pelo legitimado para sua interposição. (...)”

O sindicato opôs embargos de divergência. A Ministra não conheceu dos embargos e o sindicato ingressou com novo agravo regimental.

No julgamento do agravo regimental, o Plenário do STF manteve a decisão da 2ª Turma?

SIM.

O STF afirmou que a decisão estava em harmonia com a jurisprudência da Corte:

O Município ostenta legitimidade para interpor Recurso Extraordinário em face de decisão proferida no processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade perante o Tribunal de Justiça, bastando que a peça esteja subscrita por Procurador Geral do Município, não sendo necessária a aposição da assinatura do Prefeito Municipal.

STF. Plenário. RE 839950, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 24/10/2018.

O Procurador dispõe de legitimidade para interpor recurso extraordinário contra acórdão de Tribunal de Justiça proferido em representação de inconstitucionalidade em defesa de lei ou ato normativo estadual ou municipal.

STF. 1ª Turma. ARE 1224544 AgR-ED, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 09/05/2022.

Além disso, a ausência da assinatura do chefe do Poder Executivo (no caso, o Prefeito) na petição recursal não constitui óbice para a análise do recurso, sendo suficiente que a peça seja subscrita pelo Procurador, que também detém legitimidade recursal em ações de controle de constitucionalidade:

O Plenário do Supremo Tribunal Federal assentou a desnecessidade de assinatura do legitimado para interpor recurso extraordinário contra decisão proferida em processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade perante Tribunal de Justiça, bastando que a peça esteja subscrita por representante jurídico do legitimado.

STF. Plenário. RE 774057 AgR-EDv-AgR-ED, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 10/11/2022.

Em suma:

A procuradoria jurídica estadual ou municipal possui legitimidade para interpor recurso em face de acórdão de tribunal de justiça proferido em representação de inconstitucionalidade.

STF. Plenário. ARE 873804 AgR-segundo-ED-EDv-AgR/RJ, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 13/10/2022 (Info 1072).

Com base nesse entendimento, o Plenário, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental.

Tema polêmico

Vale ressaltar, contudo, que se trata de tema polêmico e o julgado acima levou em consideração peculiaridades do caso concreto. Confira julgados em sentido contrário:

(...) Na esteira da jurisprudência desta Suprema Corte, nas ações de controle concentrado de constitucionalidade, somente os legitimados para a propositura da ação de inconstitucionalidade estão aptos a recorrer. O Município não possui legitimidade para interpor recursos nas representações de inconstitucionalidade. (...)

STF. 1ª Turma. ARE 1305883 AgR, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 17/05/2021.

(...) Segundo a jurisprudência pacífica do STF, a legitimidade recursal e a capacidade postulatória são do próprio governador, e não do estado-membro ou de seu procurador-geral, muito menos de procuradores de estado. (...)

STF. Plenário. ADI 5267 ED-ED, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 03/08/2021.

DIREITO TRIBUTÁRIO

IPVA

É simultânea a contagem dos prazos das garantias fundamentais a que se referem os princípios da anterioridade anual e nonagesimal tributárias, a partir da data da publicação da lei que institui ou majora o tributo

Tese fixada pelo STF:

I - No caso de um tributo sujeito duplamente à anterioridade de exercício e à noventena, a lei que institui ou majora a imposição somente será eficaz, de um lado, no exercício financeiro seguinte ao de sua publicação e, de outro, após decorridos noventa dias da data de sua divulgação em meio oficial. Logo, a contar da publicação da lei, os prazos transcorrem simultaneamente, e não sucessivamente.

II - Não há desvio de finalidade no caso de lei ordinária alterar o aspecto temporal do IPVA para viabilizar, a um só tempo, o respeito à garantia da anterioridade, inclusive nonagesimal, e viabilizar a tributação dos veículos automotores pela alíquota majorada no exercício financeiro seguinte ao da publicação desse diploma legal. Afinal, a finalidade da legislação é lícita e explícita.

III - O princípio da igualdade tributária não resta ofendido na hipótese de um veículo automotor novo submeter-se a alíquota distinta de IPVA em comparação a outro automóvel adquirido em anos anteriores no lapso referente aos 90 (noventa) dias da noventena, em certo exercício financeiro. Sendo assim, pela própria sistemática de tributação do IPVA posta na legislação infraconstitucional, não se cuida de tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente.

STF. Plenário. ADI 5282/PR, Rel. Min. André Mendonça, julgado em 17/10/2022 (Info 1072).

Imagine a seguinte situação concreta:

No Paraná, foi editada a Lei nº 18.371, que alterou o aspecto temporal do fato gerador do IPVA.

Eis o teor do objeto impugnado:

Art. 5.º O fato gerador do imposto de que trata a Lei nº 14.260, de 2003, referente ao exercício de 2015, em relação aos veículos automotores adquiridos em anos anteriores, ocorrerá no dia 1º de abril de 2015.

§ 1º O IPVA de que trata o caput deste artigo terá seu vencimento em 1º de abril de 2015.

§ 2º O disposto no caput deste artigo não se aplica nas transferências de veículos automotores usados para outras unidades federadas, adquiridos em exercício anterior ao de 2015, hipótese em que considerar-se-á ocorrido o fato gerador na data da transferência.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação, produzindo efeitos a partir do 1º dia do quarto mês subsequente ao da publicação em relação ao art. 1º, ao inciso I do art. 4º e ao art. 7º.

ADI

O Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Comunista do Brasil (PC do B) ingressaram com ADI contra esses dispositivos.

Alegaram os Autores que o objeto impugnado representa burla à garantia da anterioridade anual e nonagesimal. Isso porque o diploma atacado promoveu a elevação da alíquota do Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor (IPVA) e simultaneamente alterou o aspecto temporal do fato gerador, somente no ano de 2015, de 1º de janeiro para 1º de abril.

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

NÃO. O STF decidiu que:

É simultânea a contagem dos prazos das garantias fundamentais a que se referem os princípios da anterioridade anual e nonagesimal tributárias, a partir da data da publicação da lei que institui ou majora o tributo.

STF. Plenário. ADI 5282/PR, Rel. Min. André Mendonça, julgado em 17/10/2022 (Info 1072).

Princípio da anterioridade tributária

Existem, atualmente, dois princípios (ou subprincípios) da anterioridade tributária:

1) Princípio da anterioridade anual ou de exercício ou comum (anterioridade tributária geral)

Segundo esse princípio (rectius: uma regra), o Fisco não pode cobrar tributos no mesmo exercício financeiro (ano) em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou (art. 150, III, “b”, da CF/88).

2) Princípio da anterioridade privilegiada, qualificada ou nonagesimal

De acordo com o princípio da anterioridade nonagesimal, o Fisco não pode cobrar tributos antes de decorridos 90 dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou.

Trata-se de regra prevista no art. 150, III, “c” (para os tributos em geral) e também no art. 195, § 6º (no que se refere às contribuições sociais).

Esses dois princípios foram previstos para serem aplicados cumulativamente, ou seja, se um tributo é instituído ou aumentado em um determinado ano, ele somente poderá ser cobrado no ano seguinte. Além disso, entre a data em que foi publicada a lei e o início da cobrança, deverá ter transcorrido um prazo mínimo de 90 dias. Tudo isso para que o contribuinte possa programar suas finanças pessoais e não seja “pego de surpresa” por um novo tributo ou seu aumento.

Ex: a Lei “X”, publicada em 10 de dezembro de 2014, aumentou o tributo “Y”. Esse aumento deverá respeitar a anterioridade anual (somente poderá ser cobrado em 2015) e também deverá obedecer a anterioridade nonagesimal (é necessário que exista um tempo mínimo de 90 dias). Logo, esse aumento somente poderá ser cobrado a partir de 11 de março de 2015.

Obs.: existem alguns tributos que estão fora da incidência desses dois princípios. Em outras palavras, são exceções a essas regras. Ao estudar para concursos, lembre-se de memorizar essas exceções, considerando que são muito cobradas nas provas.

Garantia da anterioridade

Ambas as anterioridades se caracterizam como uma única norma-regra, de modo que a respectiva incidência se opera sempre por completo: tudo ou nada. O STF possui precedente no sentido da contagem simultânea, e não sucessiva, dos prazos.

Sendo assim, no caso de um tributo sujeito duplamente à anterioridade de exercício e à noventena, a lei que institui ou majora a imposição somente será eficaz, de um lado, no exercício financeiro seguinte ao de sua publicação e, de outro, após decorridos noventa dias da data de sua divulgação em meio oficial. Logo, a contar da publicação da lei, os prazos transcorrem simultaneamente, e não sucessivamente.

Desvio de finalidade

O STF considerou, ainda, inexistir desvio de finalidade no caso de lei ordinária estadual alterar o aspecto temporal do IPVA para viabilizar, a um só tempo, o respeito à garantia da anterioridade, inclusive nonagesimal, e viabilizar a tributação dos veículos automotores pela alíquota majorada no exercício financeiro seguinte ao da publicação do diploma legal.

Afinal, a finalidade da legislação é lícita e explícita, o que afasta qualquer inconstitucionalidade quanto a esse procedimento.

Princípio da igualdade tributária

Ademais, não fere o princípio da igualdade tributária a diferenciação do momento da incidência do Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor (IPVA) quando a finalidade é alcançar objetivos constitucionais, como, por exemplo, estimular a compra de veículos novos em prol do desenvolvimento e da industrialização no País ou o mercado interno como patrimônio nacional.

Também devem ser consideradas nessa análise as peculiaridades da sistemática normativa local quanto ao tratamento do tributo específico.

Em suma, veja a tese fixada pelo STF:

I - No caso de um tributo sujeito duplamente à anterioridade de exercício e à noventena, a lei que institui ou majora a imposição somente será eficaz, de um lado, no exercício financeiro seguinte ao de sua publicação e, de outro, após decorridos noventa dias da data de sua divulgação em meio oficial. Logo, a contar da publicação da lei, os prazos transcorrem simultaneamente, e não sucessivamente.

II - Não há desvio de finalidade no caso de lei ordinária alterar o aspecto temporal do IPVA para viabilizar, a um só tempo, o respeito à garantia da anterioridade, inclusive nonagesimal, e viabilizar a tributação dos veículos automotores pela alíquota majorada no exercício financeiro seguinte ao da publicação desse diploma legal. Afinal, a finalidade da legislação é lícita e explícita.

III - O princípio da igualdade tributária não resta ofendido na hipótese de um veículo automotor novo submeter-se a alíquota distinta de IPVA em comparação a outro automóvel adquirido em anos anteriores no lapso referente aos 90 (noventa) dias da noventena, em certo exercício financeiro. Sendo assim, pela própria sistemática de tributação do IPVA posta na legislação infraconstitucional, não se cuida de tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente.

STF. Plenário. ADI 5282/PR, Rel. Min. André Mendonça, julgado em 17/10/2022 (Info 1072).

Com base nesse entendimento, o Plenário, por unanimidade, julgou improcedente o pedido, assentando a constitucionalidade do art. 5º, § 1º, e do art. 6º, ambos da Lei nº 18.371/2014 do Estado do Paraná.

DIREITO FINANCEIRO

ORÇAMENTO

É inconstitucional o bloqueio de recursos públicos federais transferidos às Associações de Pais e Professores (APPs) pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a implementação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)

ODS 4

Ofendem os princípios da legalidade orçamentária, da separação dos Poderes e da continuidade da prestação dos serviços públicos as decisões judiciais que, com o objetivo de satisfazer créditos trabalhistas, determinam o bloqueio de recursos públicos federais transferidos às Associações de Pais e Professores (APPs) pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a implementação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

STF. Plenário. ADPF 988/SC, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 17/10/2022 (Info 1072).

Unidades Executoras Próprias (UEx)

Unidades Executoras Próprias (UEx) são entidades privadas (pessoas jurídicas de direito privado), sem fins lucrativos, que recebem recursos financeiros da União, Estados, DF ou Municípios para auxiliarem na prestação dos serviços de educação pública. Exs: Associação de Pais e Professores, Caixas Escolares, Conselhos de Escola, entre outros.

As Unidades Executoras Próprias (UEx) recebem recursos públicos destinados à educação, via transferência, para a melhoria da infraestrutura física e pedagógica, o reforço da autogestão escolar e a elevação dos índices de desempenho da educação básica, por meio da gestão descentralizada.

Encontram-se inseridas em uma política de descentralização dos recursos destinados às escolas, intitulada Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que presta assistência financeira às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos. Os recursos do programa são transferidos de acordo com o número de alunos e com o censo escolar do ano anterior ao do repasse. Por sua vez, a assistência financeira a ser concedida a cada estabelecimento de ensino é admitida via repasse diretamente à unidade executora ou à entidade representativa da comunidade escolar.

As unidades executoras das escolas instituídas e mantidas pelo Poder Público consistem em sociedades civis com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que têm por finalidade receber e gerenciar os recursos destinados às escolas, inclusive aqueles recebidos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Feito esse esclarecimento, veja agora o caso enfrentado pelo STF:

No Estado de Santa Catarina, foram criadas Associações de Pais e Professores (APPs) de escolas públicas estaduais para funcionarem como Unidades Executoras Próprias (UEx).

Diversos juízes trabalhistas, no âmbito de processos de execução, determinaram a penhora *on line* (Bacenjud) de valores depositados nas contas bancárias das Associações.

As decisões argumentaram que, em razão de serem pessoas jurídicas de direito privado, as execuções contra as Associações de Pais e Professores não precisariam seguir a regra dos precatórios (art. 100 da CF/88), podendo ocorrer normalmente a penhora.

ADPF

Diante desse cenário, o Governador do Estado do Amapá ajuizou ADPF para questionar esse conjunto de decisões da Justiça trabalhista.

Na ação, o autor que essas verbas públicas bloqueadas foram repassadas às Associações de Pais e Professores do Estado de Santa Catarina (Unidade executora própria) – organização da sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado – pelo Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, executado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, autarquia federal responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação.

Apontou que as verbas eram destinadas à cobertura de despesas de custeio, manutenção e pequenos investimentos que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino beneficiários.

O que é esse Programa Dinheiro Direto na Escola?

O Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE é um programa federal implementado pelo Ministério da Educação e executado pela autarquia federal, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, previsto na Lei nº 11.947/2009 e regulamentado pela Resolução nº 15/2021 do Ministério da Educação.

Os recursos financeiros repassados para o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE destinam-se à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino, conforme previsto no art. 23 da Lei nº 11.947/2009:

Art. 23. Os recursos financeiros repassados para o PDDE serão destinados à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino.

A Resolução nº 15/2021 do Ministério da Educação, que dispõe sobre a destinação dos recursos repassados do PDDE, veda a aplicação dos recursos em gastos com pessoal:

Art. 4º Os recursos do PDDE e Ações Integradas destinam-se à cobertura de despesas de custeio, manutenção e pequenos investimentos que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino beneficiários, devendo ser empregados:

- I – na aquisição de material permanente;
- II – na realização de pequenos reparos, adequações e serviços necessários à manutenção, conservação e melhoria da estrutura física da unidade escolar;
- III – na aquisição de material de consumo;
- IV – na avaliação de aprendizagem;
- V – na implementação de projeto pedagógico; e
- VI – no desenvolvimento de atividades educacionais;

§ 1º Os recursos do PDDE e Ações Integradas, liberados na categoria de custeio, poderão ser utilizados, também, para cobrir despesas cartorárias decorrentes de alterações nos estatutos das Unidades Executoras Próprias – UEx, definidas na forma do Inciso III do art. 5º desta Resolução, bem como as relativas a recomposições de seus quatro membros, devendo tais desembolsos ser registrados nas correspondentes prestações de contas.

§ 2º É vedada a aplicação dos recursos do PDDE e Ações Integradas em:

- I – implementação de outras ações que estejam sendo objeto de financiamento por outros programas executados pelo FNDE, exceto aquelas executadas sob a égide das normas do PDDE e Ações Integradas;
- II – gastos com pessoal;
- III – pagamento, a qualquer título, a:
 - a) agente público da ativa por serviços prestados, inclusive consultoria, assistência técnica ou assemelhados; e

- b) empresas privadas que tenham em seu quadro societário servidor público da ativa, ou empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista, por serviços prestados, inclusive consultoria, assistência técnica ou assemelhados;
- c) despesas de manutenção predial como aluguel, telefone, água, luz e esgoto; d) despesa de caráter assistencialista.
- IV – cobertura de despesas com tarifas bancárias, incluídas as previstas no art. 16, § 2º, desta Resolução; e
- V – dispêndios com tributos federais, distritais, estaduais e municipais quando não incidentes sobre os bens adquiridos ou produzidos ou sobre os serviços contratados para a consecução dos objetivos do PDDE e Ações Integradas.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE repassa os recursos financeiros do PDDE às escolas elencadas no art. 3º da Resolução nº 15/2021 do Ministério da Educação, pelas Entidades Executoras – EEx, Unidades Executoras Próprias – UEx e Entidades Mantenedoras – EM.

Nesse contexto, as Associações de Pais e Professores são entidades responsáveis pela percepção dos valores recebidos pelas escolas do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, em cumprimento ao disposto na Lei nº 11.947/2009, como unidade executora própria.

Vejamos o que o STF entende sobre o tema.

Cabe ADPF neste caso?

SIM. A jurisprudência do STF reconhece o cabimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental para evitar ou reparar lesão a preceito fundamental decorrente de interpretação de ato judicial.

As decisões judiciais enquadram-se na definição legal de “ato do poder público” a que se refere o caput do art. 1º da Lei nº 9.882/99, submetendo-se ao controle de constitucionalidade pela arguição de descumprimento de preceito fundamental, desde que observada a ausência de outros meios processuais aptos para solucionar a controvérsia de forma geral, imediata e eficaz:

Art. 1º A arguição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público.

Assim, é cabível o ajuizamento de ADPF contra inúmeras decisões judiciais que violem preceito fundamental da Constituição Federal (STF. Plenário. ADPF 33, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 07/12/2005).

Trata-se de via processual que atende ao requisito da subsidiariedade, considerando que não existe outro meio para sanar a controvérsia com caráter abrangente e imediato, ou com a mesma eficácia e celeridade.

A Justiça do Trabalho poderia ter determinado a penhora desses recursos?

NÃO. O Plenário do STF, por unanimidade, julgou procedente a ADPF para determinar a suspensão das decisões judiciais proferidas pela Justiça do Trabalho do Estado de Santa Catarina que determinaram o bloqueio, penhora ou sequestro sobre verbas repassadas pelo FNDE, referentes ao PDDE, às APPs naquele estado para satisfazer crédito trabalhista e determinar a imediata devolução das verbas bloqueadas para o atendimento dos fins a que se destinam os valores.

O montante atribuído às APPs destina-se ao cumprimento de atividades essencialmente públicas, razão pela qual a respectiva execução dos valores deve seguir as regras constitucionais de organização orçamentária das finanças públicas.

Essas associações são unidades executoras próprias, e, por isso, devem empregar os recursos obtidos pelo PDDE nas finalidades legais, vedada a sua utilização para o pagamento de pessoal.

As decisões judiciais impugnadas alteraram a destinação dos recursos orçamentários previstos para cumprimento de obrigações assumidas em decorrência do Programa Dinheiro Direto na Escola, sem prévia autorização legislativa, em ofensa à independência dos poderes, nos termos do art. 2º e ao disposto no inciso VI do art. 167, ambos da CF/88.

Ademais, os recursos públicos de aplicação compulsória em educação são impenhoráveis e o STF afasta a possibilidade de o Poder Judiciário modificar, mediante a imposição de atos constritivos, a destinação de verbas previamente definida pelas autoridades governamentais competentes, por configurar indevida interferência nas atribuições reservadas aos demais Poderes.

Importante registrar que o Código de Processo Civil estabelece, no art. 833, inciso IX, a impenhorabilidade dos recursos públicos de aplicação compulsória em educação:

Art. 833. São impenhoráveis:

(...)

IX - os recursos públicos recebidos por instituições privadas para aplicação compulsória em educação, saúde ou assistência social;

Em suma:

Ofendem os princípios da legalidade orçamentária, da separação dos Poderes e da continuidade da prestação dos serviços públicos as decisões judiciais que, com o objetivo de satisfazer créditos trabalhistas, determinam o bloqueio de recursos públicos federais transferidos às Associações de Pais e Professores (APPs) pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a implementação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

STF. Plenário. ADPF 988/SC, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 17/10/2022 (Info 1072).

Existe outro precedente do STF no mesmo sentido:

As Unidades Executoras Próprias (UEX), como, por exemplo, Caixas Escolares, podem receber recursos públicos destinados à educação, via transferência, para a melhoria da infraestrutura física e pedagógica, o reforço da autogestão escolar e a elevação dos índices de desempenho da educação básica, por meio da gestão descentralizada.

A Justiça do Trabalho, em processos de execução, não pode decretar medidas de constrição judicial que recaiam sobre essas verbas recebidas pelas Caixas Escolares destinadas à educação.

Esses valores são impenhoráveis porque estão afetados a finalidades públicas e à realização das atividades e serviços públicos decorrentes do exercício obrigatório da função administrativa.

Vale ressaltar, no entanto, que não se aplica o regime de precatório para as Caixas Escolares ou Unidades Descentralizadas de Educação (UDEs). Isso porque tais entes possuem natureza jurídica de direito privado, não integram a Administração Pública e não compõem o orçamento público.

As Caixas Escolares recebem doações particulares, e assumem outras obrigações não necessariamente vinculadas com a educação pública. Em relação a essas obrigações, calcadas em patrimônio decorrente de doações privadas, não é razoável que devam ser pagas por precatório.

STF. Plenário. ADPF 484/AP, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 4/6/2020 (Info 980).

EXERCÍCIOS

Julgue os itens a seguir:

- 1) É inconstitucional, por ofensa à competência privativa da União para legislar sobre direito civil e política de seguros (art. 22, I e VII, da CF/88), lei estadual que veda, no âmbito de seu território, operadoras de plano de saúde de limitarem consultas e sessões para o tratamento de pessoas com deficiência. ()
- 2) No caso de um tributo sujeito duplamente à anterioridade de exercício e à noventena, a lei que institui ou majora a imposição somente será eficaz, de um lado, no exercício financeiro seguinte ao de sua publicação e, de outro, após decorridos noventa dias da data de sua divulgação em meio oficial. Logo, a contar da publicação da lei, os prazos transcorrem simultaneamente, e não sucessivamente. ()
- 3) Ofendem os princípios da legalidade orçamentária, da separação dos Poderes e da continuidade da prestação dos serviços públicos as decisões judiciais que, com o objetivo de satisfazer créditos trabalhistas, determinam o bloqueio de recursos públicos federais transferidos às Associações de Pais e Professores (APPs) pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a implementação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). ()

Gabarito

1. C	2. C	3. C
------	------	------

Citação da fonte:

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

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

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