

Informativo comentado: Informativo 1023-STF

Márcio André Lopes Cavalcante

ÍNDICE

DIREITO CONSTITUCIONAL

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

- *Norma estadual não pode dispor sobre condições para o exercício de atividade profissional.*

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO

- *Governador não pode ser obrigado a depor em CPI instaurada no Congresso Nacional.*

DIREITO PENAL

ESTELIONATO

- *A mudança na ação penal do crime de estelionato, promovida pela Lei 13.964/2019, retroage para alcançar os processos penais que já estavam em curso?*

DIREITO TRIBUTÁRIO

CRÉDITO TRIBUTÁRIO

- *O concurso de preferência entre pessoas jurídicas de direito público previsto no parágrafo único do art. 187 do CTN e o parágrafo único do art. 29 da LEF não é compatível com a CF/88.*

DIREITO CONSTITUCIONAL

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

Norma estadual não pode dispor sobre condições para o exercício de atividade profissional

É formalmente inconstitucional portaria do Departamento Estadual de Trânsito (Detran) que dispõe sobre condições para o exercício de atividade profissional.

Caso concreto: o Detran/TO editou portaria regulamentando a profissão de despachante de trânsito.

STF. Plenário. ADI 6754/TO, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 25/6/2021 (Info 1023).

O caso concreto foi o seguinte:

O Departamento Estadual de Trânsito do Tocantins (Detran/TO) editou a Portaria 80/2006, que regulamenta a profissão de despachante de trânsito.

O PGR ajuizou ADI argumentando que, a despeito de a portaria ter natureza de ato normativo de caráter regulamentar, ela disciplinou o exercício profissional de forma primária e autônoma, invadindo, portanto, o espaço reservado à lei em sentido estrito.

Argumentou, ainda, que esse ato incidiu em inconstitucionalidade formal, por entender que a norma usurpou a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte, bem como a respeito de direito do trabalho e condições para o exercício de profissões e que eventual disciplina da matéria pelos Estados dependeria de prévia edição de lei complementar federal, nos termos do art. 22, parágrafo único, da Constituição Federal.

Destacou que a Portaria 831/2001 do Detran/TO, que também regulamentava a profissão de despachante no Estado e que foi expressamente revogada pela Portaria 80/2006, também é objeto da ação, com o intuito de se evitar o chamado efeito repristinatório indesejado.

Cabe ADI contra ato meramente regulamentar?

O Relator assentou que, conforme jurisprudência do STF, os atos normativos que se revestem de conteúdo regulatório com abstração, generalidade e impessoalidade estão sujeitos ao controle de constitucionalidade abstrato.

As normas regulamentares podem constituir-se como objeto das ações de controle, não apenas por sua natureza jurídica, mas, sobretudo, porque o agir administrativo pode oferecer direta violação ao texto constitucional.

No caso em análise, a portaria impugnada apresenta suficiente abstração e generalidade, uma vez que regulamenta a profissão de despachante documentalista no Estado do Tocantins, o qual nem sequer conta com lei ordinária sobre o tema.

Sobre o mérito, o que decidiu o STF? O argumento do PGR foi acolhido? Essa portaria é inconstitucional?
SIM.

É formalmente inconstitucional portaria do Departamento Estadual de Trânsito (Detran) que dispõe sobre condições para o exercício de atividade profissional.

STF. Plenário. ADI 6754/TO, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 25/6/2021 (Info 1023).

Compete privativamente à União legislar sobre o tema, nos termos do art. 22, XVI, da Constituição Federal:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;

Ademais, não existe lei complementar federal autorizando os estados-membros a legislarem sobre questões específicas relacionadas a essa matéria, conforme estabelece a repartição constitucional de competências, e, tampouco, norma primária estadual que disponha sobre interesse local na matéria.

No caso, a portaria impugnada desbordou o âmbito meramente administrativo ao disciplinar a profissão de despachante documentalista, estabelecendo requisitos para a habilitação e o credenciamento dos profissionais, definindo atribuições, deveres, impedimentos, e cominando penalidades.

Se, em vez de portaria, o Estado do Tocantins tivesse editado uma lei estadual, neste caso, a norma seria constitucional?

Também não. Isso porque o Estado-membro não tem competência para legislar sobre o tema:

É inconstitucional lei estadual que regule a atividade de despachante perante os órgãos da Administração Pública estadual estabelecendo requisitos para o exercício dessa profissão. Trata-se de competência da União (art. 22, I, da CF/88).

STF. Plenário. ADI 4387/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 4/9/2014 (Info 757).

A Lei gaúcha nº 14.475/2014 disciplina a atuação dos despachantes documentalistas de trânsito, estabelecendo condições, impondo requisitos, fixando impedimentos, delimitando atribuições e cominando penalidades aos integrantes dessa categoria profissional.

Compete à União Federal legislar, privativamente, sobre condições para o exercício de profissões (CF, art. 22, XVI), ainda que a atividade envolva a prestação eventual de serviços perante órgãos da administração pública local.

Aos Estados-membros e ao Distrito Federal, em tema de regulamentação das profissões, cabe dispor apenas sobre questões específicas relacionadas aos interesses locais e somente quando houver delegação legislativa da União operada por meio de lei complementar (CF, art. 22, parágrafo único), inexistente na espécie.

STF. Plenário. ADI 5412, Rel. Rosa Weber, julgado em 17/05/2021.

Com base nesse entendimento, o Plenário julgou procedente pedido formulado em ação direta para declarar a constitucionalidade da Portaria 80/2006 e, por arrastamento, a da Portaria 831/2001, ambas do Detran do Estado do Tocantins.

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO

Governador não pode ser obrigado a depor em CPI instaurada no Congresso Nacional

Importante!!!

Em juízo de deliberação, não é possível a convocação de governadores de estados-membros da Federação por Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) instaurada pelo Senado Federal.

A convocação viola o princípio da separação dos Poderes e a autonomia federativa dos estados-membros.

STF. Plenário. ADPF 848 MC-Ref/DF, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 25/6/2021 (Info 1023).

Comissões Parlamentares de Inquérito

A Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) é uma...

- comissão (conjunto de parlamentares)
- temporária
- constituída dentro de qualquer uma das Casas Legislativas existentes (Câmara dos Deputados, Senado Federal, Assembleia Legislativa, Câmara Municipal, Câmara Distrital. Se for criada conjuntamente pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, será denominada de CPMI – Comissões Mistas Parlamentares de Inquérito)
- com o objetivo de investigar um fato determinado
- por um prazo certo
- gozando, para isso, de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais (além de outros previstos no Regimento Interno).

Regulamentação

A principal fonte normativa da CPI é, sem dúvidas, o art. 58, § 3º da Constituição Federal:

Art. 58 (...)

§ 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

Em nível infraconstitucional, o maior destaque fica por conta da Lei federal nº 1.579/52, que dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito. Observe o que diz o art. 1º da Lei:

Art. 1º As Comissões Parlamentares de Inquérito, criadas na forma do § 3º do art. 58 da Constituição Federal, terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com ampla ação nas pesquisas destinadas a apurar fato determinado e por prazo certo. (Redação dada pela Lei nº 13.367/2016)

Parágrafo único. A criação de Comissão Parlamentar de Inquérito dependerá de requerimento de um terço da totalidade dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em conjunto ou separadamente. (Redação dada pela Lei nº 13.367/2016)

Podemos ainda mencionar como outras fontes normativas:

- Lei federal nº 10.001/2000.
- Regimento interno da Câmara, do Senado e do Congresso.
- Constituições estaduais.
- Leis orgânicas dos Municípios.
- Lei orgânica distrital.

Âmbito federativo

As CPIs podem ser constituídas em âmbito:

- Federal;
- Estadual;
- Municipal;
- Distrital.

Observa-se que na CF/88 só há previsão expressa de criação das CPIs federais. A criação das CPIs estaduais, municipais e distritais é uma decorrência do equilíbrio do pacto federativo, da separação dos poderes e do princípio da simetria.

Obs: nas CPIs municipais, as Câmaras Municipais não terão os mesmos poderes das CPIs federais, já que os Municípios não possuem Poder Judiciário para que sejam utilizados os poderes de investigação das autoridades judiciais. Por exemplo, no âmbito do julgado da ACO 730, o Plenário do STF decidiu que CPI estadual ou distrital pode decretar quebra de sigilo bancário, enquanto alguns Ministros manifestaram o entendimento paralelo (*obter dictum*) de que as CPIs municipais não teriam tal poder:

(...) Poderes de CPI estadual: ainda que seja omissa a Lei Complementar 105/2001, podem essas comissões estaduais requerer quebra de sigilo de dados bancários, com base no art. 58, § 3º, da Constituição. (...) STF. Plenário. ACO 730, Rel. Joaquim Barbosa, julgado em 22/09/2004.

Poderes da CPI

Nos termos do art. 58, § 3º, da CF, as CPIs possuem poderes instrutórios próprios das autoridades judiciais, ou seja, os poderes que os juízes têm na fase de instrução processual, de instrução probatória.

No exercício de suas atribuições, as Comissões Parlamentares de Inquérito poderão:

- determinar diligências que reputarem necessárias;
- requerer a convocação de Ministros de Estado, Secretários de Estado ou Secretários Municipais (de acordo com a esfera de atuação da CPI);
- tomar o depoimento de quaisquer autoridades federais, estaduais ou municipais;
- ouvir os investigados;
- inquirir testemunhas sob compromisso;
- requisitar da administração pública direta, indireta ou fundacional informações e documentos; e
- transportar-se aos lugares onde se fizer mister a sua presença (“inspeção”);
- efetuar prisões em flagrante em caso de crime praticado na presença dos membros da comissão;

- realizar buscas e apreensões genéricas (salvo em domicílio).

Tais poderes encontram previsão, ainda, no art. 148 do Regimento Interno do Senado Federal e no art. 36 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

Art. 148. No exercício das suas atribuições, a comissão parlamentar de inquérito terá poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, facultada a realização de diligências que julgar necessárias, podendo convocar Ministros de Estado, tomar o depoimento de qualquer autoridade, inquirir testemunhas, sob compromisso, ouvir indiciados, requisitar de órgão público informações ou documentos de qualquer natureza, bem como requerer ao Tribunal de Contas da União a realização de inspeções e auditorias que entender necessárias.

Art. 36. A Comissão Parlamentar de Inquérito poderá, observada a legislação específica:

I - requisitar funcionários dos serviços administrativos da Câmara, bem como, em caráter transitório, os de qualquer órgão ou entidade da administração pública direta, indireta e fundacional, ou do Poder Judiciário, necessários aos seus trabalhos;

II - determinar diligências, ouvir indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar de órgãos e entidades da administração pública informações e documentos, requerer a audiência de Deputados e Ministros de Estado, tomar depoimentos de autoridades federais, estaduais e municipais, e requisitar os serviços de quaisquer autoridades, inclusive policiais;

III - incumbir qualquer de seus membros, ou funcionários requisitados dos serviços administrativos da Câmara, da realização de sindicâncias ou diligências necessárias aos seus trabalhos, dando conhecimento prévio à Mesa;

IV - deslocar-se a qualquer ponto do território nacional para a realização de investigações e audiências públicas;

V - estipular prazo para o atendimento de qualquer providência ou realização de diligência sob as penas da lei, exceto quando da alcada de autoridade judiciária;

VI - se forem diversos os fatos inter-relacionados objeto do inquérito, dizer em separado sobre cada um, mesmo antes de finda a investigação dos demais.

Parágrafo único. As Comissões Parlamentares de Inquérito valer-se-ão, subsidiariamente, das normas contidas no Código de Processo Penal.

CPI pode determinar a “quebra” de sigilos?

- CPI federal, estadual ou distrital (STF ACO 730): SIM. Pode determinar a quebra de sigilos fiscal, bancário e de dados telefônicos.
- CPI municipal: prevalece que CPI municipal não pode. Isso porque os Municípios não possuem Poder Judiciário. Logo, não se pode dizer que a CPI municipal teria os poderes de investigação próprios das autoridades judiciais.

Importante alertar que não será possível que a CPI divulgue os dados obtidos a partir da quebra de sigilo. Apenas havendo justa causa, baseada no interesse social, é que poderá a CPI transmitir as informações ao MP ou a outros órgãos do Poder Público. Nesse sentido:

A QUESTÃO DA DIVULGAÇÃO DOS DADOS RESERVADOS E O DEVER DE PRESERVAÇÃO DOS REGISTROS SIGILOSOS. - A Comissão Parlamentar de Inquérito, embora disponha, ex propria auctoritate, de competência para ter acesso a dados reservados, não pode, agindo arbitrariamente, conferir indevida publicidade a registros sobre os quais incide a cláusula de reserva derivada do sigilo bancário, do sigilo fiscal e do sigilo telefônico. Com a transmissão das informações pertinentes aos dados reservados, transmite-se à Comissão Parlamentar de Inquérito - enquanto depositária desses elementos informativos - , a nota de confidencialidade relativa aos registros sigilosos. Constitui conduta altamente censurável - com

todas as consequências jurídicas (inclusive aquelas de ordem penal) que dela possam resultar - a transgressão, por qualquer membro de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, do dever jurídico de respeitar e de preservar o sigilo concernente aos dados a ela transmitidos. Havendo justa causa - e achando-se configurada a necessidade de revelar os dados sigilosos, seja no relatório final dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito (como razão justificadora da adoção de medidas a serem implementadas pelo Poder Público), seja para efeito das comunicações destinadas ao Ministério Público ou a outros órgãos do Poder Público, para os fins a que se refere o art. 58, § 3º, da Constituição, seja, ainda, por razões imperiosas ditadas pelo interesse social - a divulgação do segredo, precisamente porque legitimada pelos fins que a motivaram, não configurará situação de ilicitude, muito embora traduza providência revestida de absoluto grau de excepcionalidade.

STF. Plenário. MS 23452, Rel. Celso de Mello, julgado em 16/09/1999.

CPI pode determinar interceptação telefônica?

NÃO. A interceptação telefônica, ou seja, a determinação para que as conversas telefônicas sejam gravadas, somente pode ser decretada pelo Poder Judiciário (art. 5º, XII, da CF/88).

Não confundir:

- Quebra do sigilo telefônico: ter acesso à relação dos números para os quais o investigado ligou ou recebeu ligações, as datas das chamadas e a duração das conversas.
- Interceptação telefônica: significa gravar as conversas telefônicas.

CPI pode decretar a indisponibilidade dos bens do investigado ou outras medidas cautelares como essa?

NÃO. Tais medidas cautelares somente podem ser decretadas pelo Poder Judiciário.

Vale ressaltar, contudo, que a CPI pode pedir ao Judiciário a concessão dessas medidas.

Veja o que prevê a Lei nº 1.579/52:

Art. 3º-A. Caberá ao presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito, por deliberação desta, solicitar, em qualquer fase da investigação, ao juízo criminal competente medida cautelar necessária, quando se verificar a existência de indícios veementes da proveniência ilícita de bens.

Intimação dos indiciados e testemunhas

Os indiciados e as testemunhas deverão ser intimados de acordo com as regras estabelecidas no CPP e demais leis processuais penais.

O depoente poderá fazer-se acompanhar de advogado, ainda que em reunião secreta.

Nestes termos é o art. 3º da Lei nº 1.579/52:

Art. 3º Indiciados e testemunhas serão intimados de acordo com as prescrições estabelecidas na legislação penal.

§ 1º Em caso de não comparecimento da testemunha sem motivo justificado, a sua intimação será solicitada ao juiz criminal da localidade em que resida ou se encontre, nos termos dos arts. 218 e 219 do Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal. (Redação dada pela Lei nº 13.367/2016)

(...)

Se a testemunha não comparecer:

Em caso de não comparecimento da testemunha sem motivo justificado, a sua intimação será solicitada ao juiz criminal da localidade em que resida ou se encontre, nos termos dos arts. 218 e 219 do CPP:

Art. 218. Se, regularmente intimada, a testemunha deixar de comparecer sem motivo justificado, o juiz poderá requisitar à autoridade policial a sua apresentação ou determinar seja conduzida por

oficial de justiça, que poderá solicitar o auxílio da força pública.

Art. 219. O juiz poderá aplicar à testemunha faltosa a multa prevista no art. 453, sem prejuízo do processo penal por crime de desobediência, e condená-la ao pagamento das custas da diligência.

As Comissões Parlamentares de Inquérito possuem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, conforme previsão constitucional (art. 58, §3º, da CF/88).

Na instrução criminal, dentre as provas passíveis de produção está a inquirição de pessoas que, de algum modo, possam contribuir para a elucidação dos fatos. A essas pessoas dá-se o nome de testemunhas, as quais, nos termos do art. 206 do CPP, não podem eximir-se da obrigação de depor. Ou seja, trata-se de um múnus público.

Conforme precedentes deste Superior Tribunal de Justiça, bem como da Suprema Corte, o direito de não comparecer para prestar esclarecimentos relacionados a ilícitos restringe-se aos acusados, não podendo ser estendido às testemunhas.

STJ. 5ª Turma. AgRg no RHC 133.829/ES, Rel. Min. Ribeiro Dantas, julgado em 09/03/2021.

O investigado que foi convocado para prestar depoimento na CPI pode exercer seu direito ao silêncio?
SIM.

A CF/88 prevê, como uma decorrência da ampla defesa, o direito à não autoincriminação (*nemo tenetur se detegere*).

De igual modo, o Pacto de San José da Costa Rica também assegura esse direito aos acusados.

Para o STF, a garantia constitucional contra a autoincriminação também se aplica no caso de Comissões Parlamentares de Inquérito. Logo, a pessoa convocada para depor possui direito ao silêncio quanto a perguntas cujas respostas possam resultar em prejuízo dos depoentes.

Além disso, possui direito de ser assistida por advogado.

STF. 2ª Turma. HC 119941, Rel. Min. Cármén Lúcia, julgado em 25/03/2014.

Assim, tal como ocorre em depoimentos prestados perante órgãos do Poder Judiciário, é assegurado o direito de o investigado não se incriminar perante CPI.

Vale ressaltar que esse direito ao silêncio pode também ser aplicado às testemunhas no caso específico de ser feita uma determinada pergunta cuja resposta possa lhe incriminar. Assim, as testemunhas possuem, em regra, o dever de responder todas as perguntas, menos aquelas que possam lhe incriminar.

Ok. Vimos que o investigado possui o direito ao silêncio. Assim, ele pode se recusar a responder as perguntas que lhe forem feitas na CPI. No entanto, vamos avançar: o investigado tem o direito de nem comparecer à sessão da CPI? A CPI intima o investigado para ser ouvido. O investigado pode se recusar a comparecer? O direito ao silêncio abrange também o direito de nem comparecer?

A 2ª Turma do STF apreciou o tema no julgamento do HC 171438/DF e houve um empate na votação:

O investigado pode se recusar a comparecer na sessão da CPI na qual seria ouvido?	
SIM	NÃO
Ministros Gilmar Mendes e Celso de Mello	Ministros Edson Fachin e Cármén Lúcia
O comparecimento do investigado perante a CPI para ser ouvido é facultativo. Cabe a ele decidir se irá ou não comparecer. Se decidir comparecer, ele terá direito: a) ao silêncio; b) à assistência de advogado; c) de não prestar compromisso de dizer a verdade; e de d) não sofrer constrangimentos.	O comparecimento do investigado perante a CPI para ser ouvido é compulsório. Ele tem que comparecer. No entanto, chegando lá, o investigado tem direito: a) ao silêncio; b) à assistência de advogado; c) de não prestar compromisso de dizer a verdade; e de d) não sofrer constrangimentos.

Caso o investigado não compareça, a CPI não pode determinar a sua condução coercitiva. Aplica-se para as CPIs o mesmo entendimento da ADPF 395/DF.	Caso o investigado não compareça, a CPI pode determinar a sua condução coercitiva.
--	--

Vale ressaltar, mais uma vez, que todos os Ministros concordam que o investigado, se comparecer ao ato, tem assegurado:

- a) o direito ao silêncio, ou seja, a não responder perguntas a ele direcionadas;
- b) o direito à assistência por advogado durante o ato;
- c) o direito de não ser submetido ao compromisso de dizer a verdade ou de subscrever termos com esse conteúdo; e
- d) o direito de não sofrer constrangimentos físicos ou morais decorrentes do exercício dos direitos anteriores.

A divergência estava no fato de que, para a primeira corrente, como o investigado tem direito ao silêncio, ele também tem direito de não comparecer ao ato, se assim desejar.

Desse modo, tivemos dois votos favoráveis à tese de que o paciente não estava obrigado a comparecer à CPI e dois votos contrários.

Em caso de empate, prevalece a decisão mais favorável ao paciente.

Assim, a 2ª Turma do STF concedeu a ordem de habeas corpus para transformar a compulsoriedade de comparecimento em facultatividade e deixar a cargo do paciente a decisão de comparecer ou não à Câmara dos Deputados, perante a CPI, para ser ouvido na condição de investigado.

STF. 2ª Turma. HC 171438/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado 28/5/2019 (Info 942).

É possível a oitiva de autoridades pela CPI?

SIM. Existe autorização expressa nesse sentido no art. 2º da Lei 1.579/52:

Art. 2º No exercício de suas atribuições, poderão as Comissões Parlamentares de Inquérito determinar diligências que reputarem necessárias e requerer a convocação de Ministros de Estado, tomar o depoimento de quaisquer autoridades federais, estaduais ou municipais, ouvir os indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar da administração pública direta, indireta ou fundacional informações e documentos, e transportar-se aos lugares onde se fizer mister a sua presença. (Redação dada pela Lei nº 13.367/2016)

Exceções: não é possível a convocação de Presidente da República, Vice-Presidente da República e Ministros do STF para depor em CPI. Isso porque são agentes políticos máximos do Executivo e do Judiciário, de modo que sua convocação seria uma afronta ao princípio da separação dos poderes.

De igual modo, conforme veremos abaixo, também não é possível a convocação de Governadores.

CPI pode convocar indígena para prestar depoimento fora de habitat?

NÃO.

Comissão Parlamentar de Inquérito: intimação de indígena para prestar depoimento na condição de testemunha, fora do seu habitat: violação às normas constitucionais que conferem proteção específica aos povos indígenas (CF, arts. 215, 216 e 231).

A convocação de um índio para prestar depoimento em local diverso de suas terras constrange a sua liberdade de locomoção, na medida em que é vedada pela Constituição da República a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo exceções nela previstas (CF/88, artigo 231, § 5º).

A tutela constitucional do grupo indígena, que visa a proteger, além da posse e do usufruto das terras originariamente dos índios, a respectiva identidade cultural, estende-se ao indivíduo que o compõe, quanto à remoção de suas terras, que é sempre ato de opção, de vontade própria, não podendo se apresentar como imposição, salvo hipóteses excepcionais.

Ademais, o depoimento do índio, que não incorporou ou comprehende as práticas e modos de existência comuns ao 'homem branco' pode ocasionar o cometimento pelo silvícola de ato ilícito, passível de comprometimento do seu status libertatis, daí porque a necessidade de adoção de cautelas tendentes a assegurar que não haja agressão aos seus usos, costumes e tradições.

STF. Plenário. HC 80.240, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgado em 20/6/2001, DJ de 14/10/2005.

Limitações aos poderes da CPI

Como acima mencionado, as CPIs possuem os poderes de investigação próprios das autoridades judiciais. Todavia, há atos que não serão passíveis de determinação direta pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, dependendo de requerimento e autorização judicial.

A CPI não pode:

- decretar o arresto, sequestro ou indisponibilidade de bens dos investigados;
- decretar busca domiciliar;
- decretar prisões preventivas (vimos acima que é possível a prisão em flagrante);
- decretar interceptação telefônica;
- investigar atos de conteúdo jurisdicional.

Tais restrições são baseadas especialmente em fundamentos constitucionais, os quais podem ser elencados da seguinte forma:

a) Restrições fundadas em cláusula de reserva de jurisdição:

- **Busca e apreensão domiciliar** – Nos termos do art. 5º, XI, da CF/88, ninguém pode penetrar na casa sem consentimento do morador, salvo em flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial. Portanto, para a busca e apreensão domiciliar, fora das exceções constitucionais, é imprescindível a autorização judicial.

Não confundir:

- Busca e apreensão pessoal = pode ser realizada sem autorização judicial;
- Busca e apreensão domiciliar = é imprescindível a autorização judicial.

- **Quebra do sigilo de comunicações telefônicas** – De acordo com o art. 5º, XII, da CF/88, o sigilo das comunicações telefônicas só poderá ser violado por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal. Trata-se da necessidade de determinação judicial de interceptação telefônica, conforme a Lei 9.296/96.

Não confundir:

- Quebra do sigilo telefônico: ter acesso à relação dos números para os quais o investigado ligou ou recebeu ligações, as datas das chamadas e a duração das conversas.
- Interceptação telefônica: significa gravar as conversas telefônicas.

- **Prisões temporárias ou preventivas** – O art. 5º, LXI, da CF/88 prevê que ninguém será preso em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente. Portanto, salvo a prisão em flagrante, não será possível a determinação de prisões pela CPI. Incabível cogitar a hipótese de prisão pena, pois a CPI não tem competência para proferir sentença condenatória. Igualmente incabível a determinação de prisões temporárias ou preventivas, já que de acordo com o dispositivo constitucional, faz-se necessária a ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária.

Não confundir:

- Prisão em flagrante: pode ser determinada pela CPI.
- Prisão preventiva ou temporária: não pode ser determinada pela CPI.

- **Decretar medidas acauteladoras** (arresto, sequestro, hipoteca, indisponibilidade de bens, impedir a saída do país ou da comarca) – Nestes termos é o art. 3º-A da Lei 1.579/52:

Art. 3º-A. Caberá ao presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito, por deliberação desta, solicitar, em qualquer fase da investigação, ao juízo criminal competente medida cautelar necessária, quando se verificar a existência de indícios veementes da proveniência ilícita de bens.

b) Restrições fundadas em direitos fundamentais:

- **Violar direito ao silêncio dos investigados e das testemunhas, enquanto expressão do direito à não autoincriminação** – Trata-se de direito fundamental previsto no art. 5º, LXIII, da CF.
- **Obstaculizar os trabalhos dos advogados** – A necessidade de garantir o livre exercício da atividade dos advogados é corolário aos princípios do contraditório e da ampla defesa, previstos no art. 5º, LV, da CF/88. Deve ser ressaltado, ainda, o artigo 3º, §2º, da Lei 1.579/52:

Art. 3º (...)

§ 2º O depoente poderá fazer-se acompanhar de advogado, ainda que em reunião secreta.

- **Desrespeitar o sigilo profissional** – Desobriga o profissional a responder às perguntas quando houver confidencialidade.

c) Restrições fundadas no princípio da separação dos poderes:

- **Anular atos de outros poderes.**
- **Convocar juízes para investigar sua atuação jurisdicional** – A CPI pode investigar atos dos juízes, mas desde que não possuam conteúdo jurisdicional.

Comissão Parlamentar de Inquérito. Não se mostra admissível para investigação pertinente às atribuições do Poder Judiciário, relativas a procedimento judicial compreendido na sua atividade-fim (processo de inventário). (...) (HC 79441, Relator(a): OCTAVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, julgado em 24/11/1999).

(...) 1. Configura constrangimento ilegal, com evidente ofensa ao princípio da separação dos Poderes, a convocação de magistrado a fim de que preste depoimento em razão de decisões de conteúdo jurisdicional atinentes ao fato investigado pela Comissão Parlamentar de Inquérito. Precedentes. 2. Habeas-corpus deferido. (HC 80539, Relator(a): MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 21/03/2001)

- **Cassar, revogar, alterar, subverter decisões judiciais de caráter jurisdicional.**
- **Quebrar o sigilo de processos que correm em segredo de justiça** – Como as CPIs não possuem poderes para rever ou alterar decisões judiciais, não podem retirar o sigilo de processo determinado judicialmente.

(...) 2. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - CPI. Prova. Interceptação telefônica. Decisão judicial. Sigilo judicial. Segredo de justiça. Quebra. Requisição, às operadoras, de cópias das ordens judiciais e dos mandados de interceptação. Inadmissibilidade. Poder que não tem caráter instrutório ou de investigação. Competência exclusiva do juízo que ordenou o sigilo. Aparência de ofensa a direito líquido e certo. Liminar concedida e referendada. Voto vencido. Inteligência dos arts. 5º, X e LX, e 58, § 3º, da CF, art. 325 do CP, e art. 10, cc. art. 1º da Lei federal nº 9.296/96. Comissão Parlamentar de Inquérito não tem poder jurídico de, mediante requisição, a operadoras de telefonia, de cópias de decisão nem de mandado judicial de interceptação telefônica, quebrar sigilo imposto a processo sujeito a segredo de justiça. Este é oponível a Comissão Parlamentar de Inquérito, representando expressiva limitação aos seus poderes constitucionais. STF. Plenário. MS 27483 MC-REF, Rel. Min. Cezar Peluso, julgado em 14/08/2008.

Feita esta breve revisão, vejamos o caso concreto enfrentado pelo STF:

Em abril de 2021, o Senado Federal instaurou uma CPI que, segundo o requerimento de instauração, tem por objetivo investigar “as ações e omissões do governo federal no enfrentamento da pandemia e o colapso da saúde no estado do Amazonas”.

A CPI aprovou a convocação de diversos governadores para serem ouvidos a respeito dos fatos e para prestarem esclarecimentos sobre as ações adotadas no combate à Covid-19 em seus Estados.

Diante disso, em 28/05/2021, Governadores de 17 Estados e do Distrito Federal ajuizaram, no STF, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, com pedido de liminar, para suspender a convocação de Governadores para depoimento na comissão. Eles argumentaram que a convocação de chefes do Poder Executivo – federal, estadual ou municipal – para depor em CPI configura lesão à cláusula pétrea da separação de Poderes.

Outro argumento é o de que a competência fiscalizatória do Poder Legislativo federal é restrita à administração pública federal. Assim, a convocação de governadores em CPIs instaladas no Congresso Nacional para apurar fatos relacionados à gestão local representaria nova hipótese de intervenção federal nas gestões administrativas estaduais.

Decisão monocrática

Em 21/06/2021, a Ministra Relatora Rosa Weber, monocraticamente, suspendeu as convocações dos Governadores realizadas no âmbito da CPI da Pandemia, sem prejuízo da possibilidade de o órgão parlamentar convidar essas autoridades para comparecerem voluntariamente.

Decisão do Plenário confirmando a liminar

Em 28/06/2021, o Plenário do STF referendou a liminar concedida e, em juízo de deliberação, afirmou que não é possível a convocação de Governadores de Estados-membros da Federação por Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) instaurada pelo Senado Federal.

Vamos entender os principais argumentos invocados.

Convocação dos chefes do Poder Executivo para depor em CPIs no âmbito do Congresso Nacional

As CPIs possuem a prerrogativa de ouvir testemunhas. Isso, contudo, não confere às CPIs o poder de convocar qualsquer pessoas a depor, sob qualsquer circunstâncias, pois existem limitações à obrigação de testemunhar.

O texto constitucional (art. 50, caput e § 2º e o art. 58, § 2º, III) prevê expressamente a convocação dos agentes estatais federais, restringindo o alcance aos Ministros de Estados e aos agentes públicos diretamente subordinados à Presidência da República:

Art. 50 (...)

§ 2º As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informações a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no caput deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não - atendimento, no prazo de

trinta dias, bem como a prestação de informações falsas.

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

(...)

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

(...)

III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;

Verifica-se, portanto, que o Presidente da República não pode ser obrigado a depor perante comissões parlamentares de inquérito. A não inclusão da figura do presidente da República entre os possíveis arrolados nas CPIs foi uma “omissão constitucional voluntária e consciente” do legislador constituinte, a fim de assegurar a autonomia e a independência do chefe do Poder Executivo da União em relação às Casas Legislativas do Congresso Nacional.

Esse mesmo raciocínio é extensível aos Governadores em razão da aplicação do critério da simetria.

Se o chefe do Poder Executivo fosse obrigado a depor em uma CPI haveria uma injustificável situação de submissão institucional. Ante a ausência de norma constitucional autorizadora, o Congresso Nacional ou suas comissões parlamentares não podem impor aos chefes do Poder Executivo estadual o dever de prestar esclarecimentos e oferecer explicações, mediante convocação de natureza compulsória, com possível transgressão à autonomia assegurada constitucionalmente aos entes políticos estaduais e desrespeito ao equilíbrio e harmonia que devem reger as relações federativas.

Caracteriza excesso de poder a ampliação do poder investigativo das CPIs para atingir a esfera de competência dos estados federados ou as atribuições exclusivas — competências autônomas — do Tribunal de Contas da União (TCU).

Os Governadores prestam contas perante a Assembleia Legislativa (contas de governo ou de gestão estadual) ou perante o TCU (recursos federais), mas jamais perante o Congresso Nacional. A amplitude do poder investigativo das CPIs do Senado Federal e da Câmara dos Deputados coincide com a extensão das atribuições do Congresso Nacional.

Separação de poderes

A separação dos poderes é princípio fundamental, qualificado como cláusula pétrea. Essa divisão de funções tem por objetivo impedir a arbitrariedade e a prática do abuso por parte das autoridades estatais e assegurar a harmonia entre os Poderes mediante o desenvolvimento de laços, respeito e de mútua cooperação interinstitucional.

O princípio da separação dos poderes e o sistema de *checks and balances* atuam simultaneamente, como forças complementares. A independência total entre os órgãos de soberania do Estado poderia conduzir ao conflito entre eles pela consolidação da integralidade do Poder, enquanto o controle irrestrito de um pelo outro seria suscetível de acarretar a submissão do órgão controlado ou a paralisação institucional.

Por isso mesmo — essa relação dual, representada pelo binômio autonomia/controle — pressupõe o estabelecimento de garantias destinadas à manutenção permanente do equilíbrio entre os órgãos de soberania do Estado, de modo que cada um deles atue dentro de sua esfera de atribuições, e sem interferência indevida na órbita dos demais Poderes, com autonomia para agir, mas também sujeitos à responsabilidade por seus atos.

A conclusão da Corte foi a seguinte:

Em juízo de deliberação, não é possível a convocação de governadores de estados-membros da Federação por Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) instaurada pelo Senado Federal.

STF. Plenário. ADPF 848 MC-Ref/DF, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 25/6/2021 (Info 1023).

Com base nesse entendimento, o Plenário referendou decisão em que deferido o pedido de medida cautelar em arguição de descumprimento de preceito fundamental, suspendendo as convocações dos governadores realizadas pela CPI da Pandemia, sem prejuízo da possibilidade de o órgão parlamentar convidar essas mesmas autoridades estatais para comparecerem, voluntariamente, a reunião da comissão a ser agendada de comum acordo.

DIREITO PENAL

ESTELIONATO

A mudança na ação penal do crime de estelionato, promovida pela Lei 13.964/2019, retroage para alcançar os processos penais que já estavam em curso?

A mudança na ação penal do crime de estelionato, promovida pela Lei 13.964/2019, retroage para alcançar os processos penais que já estavam em curso?

- **NÃO.** É o entendimento do STJ e da 1ª Turma do STF:

A exigência de representação da vítima no crime de estelionato não retroage aos processos cuja denúncia já foi oferecida.

STJ. 3ª Seção. HC 610201/SP, Rel. Min. Ribeiro Dantas, julgado em 24/03/2021 (Info 691).

STF. 1ª Turma. HC 187341, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 13/10/2020.

- **SIM.** É a posição da 2ª Turma do STF:

A alteração promovida pela Lei nº 13.964/2019, que introduziu o § 5º ao art. 171 do Código Penal, ao condicionar o exercício da pretensão punitiva do Estado à representação da pessoa ofendida, deve ser aplicada de forma retroativa a abranger tanto as ações penais não iniciadas quanto as ações penais em curso até o trânsito em julgado.

STF. 2ª Turma. HC 180421 AgR/SP, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 22/6/2021 (Info 1023).

Estelionato

O crime de estelionato está tipificado no art. 171 do CP:

Art. 171. Obter, para si ou para outrem, vantagem ilícita, em prejuízo alheio, induzindo ou mantendo alguém em erro, mediante artifício, ardil, ou qualquer outro meio fraudulento: Pena - reclusão, de um a cinco anos, e multa, de quinhentos mil réis a dez contos de réis.

Qual é a ação penal no caso do crime de estelionato?

O tema foi recentemente alterado pela Lei nº 13.964/2019, que ficou conhecida como “Pacote Anticrime”. Compare:

QUAL É A AÇÃO PENAL NO CASO DO CRIME DE ESTELIONATO?	
Antes	Depois da Lei nº 13.964/2019
Regra geral: Ação penal pública INCONDICIONADA	Regra geral: ação pública CONDICIONADA à representação. Exceções: Será de ação penal incondicionada quando a vítima for:

Exceções: art. 182 do CP	a) a Administração Pública, direta ou indireta; b) criança ou adolescente; c) pessoa com deficiência mental; ou d) maior de 70 (setenta) anos de idade ou incapaz.	
-----------------------------	---	--

Veja o § 5º inserido no art. 171 do CP pela Lei nº 13.964/2019:

Art. 171. (...)

§ 5º Somente se procede mediante representação, salvo se a vítima for:

- I - a Administração Pública, direta ou indireta;
- II - criança ou adolescente;
- III - pessoa com deficiência mental; ou
- IV - maior de 70 (setenta) anos de idade ou incapaz.

Essa mudança é mais favorável ou prejudicial aos autores do crime de estelionato?

Mais favorável, considerando que agora existe, como regra, uma nova condição para que o Ministério Público possa ajuizar a ação penal contra o autor do estelionato: a representação da vítima.

A norma que altera a espécie de ação penal de um crime é norma de direito material ou processual? (ex: a lei determina que o crime "X" deixará de ser de ação penal pública condicionada e passará a ser de ação pública incondicionada)

As normas que tratam sobre a “ação penal” possuem natureza híbrida, ou seja, são normas de direito processual penal que, no entanto, também apresentam efeitos materiais (influenciam no direito penal). A lei que dispõe sobre o tipo de ação penal aplicável a cada crime possui influência direta no *jus puniendi* (direito de punir do Estado), pois interfere nas causas de extinção da punibilidade, como a decadência e a renúncia ao direito de queixa. Logo, a lei que disciplina a espécie de ação penal possui também efeito material.

As normas processuais são retroativas?

NÃO. As leis processuais possuem aplicação imediata (*tempus regit actum* - art. 2º do CPP), não retroagindo para alcançar fatos anteriores à sua vigência e regulando os atos processuais a serem realizados após entrar em vigor.

As normas penais são retroativas?

NÃO, salvo para beneficiar o réu (art. 5º, XL, da CF e art. 2º, parágrafo único, do CP).

Assim, temos o seguinte:

- Se a lei penal posterior é favorável ao réu: retroage.
- Se a lei penal posterior é contrária ao réu: não retroage.

E as normas híbridas?

As leis híbridas, como possuem reflexos penais, recebem o mesmo tratamento que as normas penais no que tange à sua aplicação no tempo.

Logo, as normas híbridas não retroagem, salvo se para beneficiar o réu.

Desse modo, a norma que altera a espécie de ação penal de um crime não retroage, salvo se for para beneficiar o réu.

Ex: antes da Lei nº 9.099/95, o crime de lesão corporal leve era de ação penal pública incondicionada; depois da Lei, esse delito passou a ser de ação penal pública condicionada. Isso é mais benéfico para o réu que responde ao processo? Sim, porque na ação penal pública condicionada existe a possibilidade de renúncia e de decadência, que não são permitidas na ação pública incondicionada. Logo, a lei foi

retroativa nesse ponto.

Ex2: o crime de injúria racial era de ação penal privada e, por força da Lei nº 12.033/2009, passou a ser de ação penal pública condicionada à representação. Essa Lei é mais benéfica para o réu? Não, porque limita as causas de extinção da punibilidade. Logo, para as pessoas que cometeram o delito antes da Lei nº 12.033/2009, a ação continua sendo privada, não retroagindo a lei.

Isso significa que essa alteração irá retroagir para alcançar fatos anteriores à sua vigência?

SIM. O § 5º do art. 171 do CP apresenta caráter híbrido (norma mista) e, além disso, é mais favorável ao autor do fato. Logo, tem caráter retroativo.

A dúvida, no entanto, reside na extensão dessa retroatividade:

A mudança na ação penal do crime de estelionato, promovida pela Lei 13.964/2019, retroage para alcançar os processos penais que já estavam em curso? Mesmo que já houvesse denúncia oferecida, será necessário intimar a vítima para que ela manifeste interesse na continuidade do processo?

- NÃO. É o entendimento do STJ e da 1ª Turma do STF:

A exigência de representação da vítima no crime de estelionato não retroage aos processos cuja denúncia já foi oferecida.

STJ. 3ª Seção. HC 610201/SP, Rel. Min. Ribeiro Dantas, julgado em 24/03/2021 (Info 691).

Em face da natureza mista (penal/processual) da norma prevista no §5º do artigo 171 do Código Penal, sua aplicação retroativa será obrigatória em todas as hipóteses onde ainda não tiver sido oferecida a denúncia pelo Ministério Público, independentemente do momento da prática da infração penal, nos termos do art. 2º, do CPP, por tratar-se de verdadeira “condição de procedibilidade da ação penal”.

Assim, é inaplicável a retroatividade do §5º do art. 171 do Código Penal, às hipóteses onde o Ministério Público tiver oferecido a denúncia antes da entrada em vigor da Lei nº 13.964/2019; uma vez que, naquele momento a norma processual em vigor definia a ação para o delito de estelionato como pública incondicionada, não exigindo qualquer condição de procedibilidade para a instauração da persecução penal em juízo.

Em suma, a nova legislação não prevê a manifestação da vítima como condição de prosseguiabilidade quando já oferecida a denúncia pelo Ministério Público.

STF. 1ª Turma. HC 187341, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 13/10/2020.

- SIM. É a posição da 2ª Turma do STF:

A alteração promovida pela Lei nº 13.964/2019, que introduziu o § 5º ao art. 171 do Código Penal, ao condicionar o exercício da pretensão punitiva do Estado à representação da pessoa ofendida, deve ser aplicada de forma retroativa a abranger tanto as ações penais não iniciadas quanto as ações penais em curso até o trânsito em julgado.

STF. 2ª Turma. HC 180421 AgR/SP, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 22/6/2021 (Info 1023).

DIREITO TRIBUTÁRIO

CRÉDITO TRIBUTÁRIO

O concurso de preferência entre pessoas jurídicas de direito público previsto no parágrafo único do art. 187 do CTN e o parágrafo único do art. 29 da LEF não é compatível com a CF/88

Importante!!!

O concurso de preferência entre os entes federados na cobrança judicial dos créditos tributários e não tributários, previsto no parágrafo único do art. 187 da Lei nº 5.172/66 (Código Tributário Nacional) e no parágrafo único do art. 29 da Lei nº 6.830/80 (Lei de Execuções Fiscais), não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988.

A Súmula 563 do STF foi cancelada.

O entendimento contido na Súmula 497 do STJ está superado.

STF. Plenário. ADPF 357/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 24/6/2021 (Info 1023).

Não sujeição do crédito tributário a concurso de credores

A Fazenda Pública não é obrigada a habilitar seus créditos fiscais no processo falimentar ou de recuperação judicial. Isso porque o CTN e a Lei nº 6.830/80 afirmam que o crédito tributário não é sujeito a concurso de credores. Veja:

CTN

Art. 187. A cobrança judicial do crédito tributário não é sujeita a concurso de credores ou habilitação em falência, recuperação judicial, concordata, inventário ou arrolamento.

Lei nº 6.830/80

Art. 29. A cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública não é sujeita a concurso de credores ou habilitação em falência, concordata, liquidação, inventário ou arrolamento.

O STJ entende, contudo, que esses dois dispositivos não proíbem que a Fazenda Pública faça a habilitação dos créditos tributários na falência. Esses dispositivos garantem ao ente público a prerrogativa de escolher entre receber o pagamento de seu crédito pelo rito da execução fiscal ou mediante habilitação nos autos da falência.

Assim, muito embora o processamento e o julgamento das execuções fiscais não se submetam ao juízo universal da falência, compete à Fazenda Pública optar por ingressar com a cobrança judicial ou requerer a habilitação de seu crédito na ação falimentar.

A Lei nº 14.112/2020, alterando a Lei nº 11.101/2005, criou, inclusive, um incidente de classificação de crédito público para que a Fazenda Pública informe ao juízo da falência a relação completa de seus créditos inscritos em dívida ativa:

Art. 7º-A. Na falência, após realizadas as intimações e publicado o edital, conforme previsto, respectivamente, no inciso XIII do caput e no § 1º do art. 99 desta Lei, o juiz instaurará, de ofício, para cada Fazenda Pública credora, incidente de classificação de crédito público e determinará a sua intimação eletrônica para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresente diretamente ao administrador judicial ou em juízo, a depender do momento processual, a relação completa de seus créditos inscritos em dívida ativa, acompanhada dos cálculos, da classificação e das informações sobre a situação atual. (Incluído pela Lei nº 14.112/2020)
(...)

O caput do art. 187 do CTN e o caput do art. 29 da Lei nº 6.830/80 são constitucionais, não possuindo qualquer vício de constitucionalidade.

O problema está no parágrafo único desses artigos.

Concurso de preferência entre as Fazendas

O parágrafo único do art. 187 do CTN e o parágrafo único do art. 29 da Lei nº 6.830/80 afirmam que, se uma mesma pessoa estiver devendo a União, o Estado-membro (DF) e o Município, a União terá preferência em receber. Em segundo lugar, o Estado terá preferência e, se sobrarem recursos, o Município terá direito ao crédito. Veja:

Art. 187. (...)

Parágrafo único. O concurso de preferência somente se verifica entre pessoas jurídicas de direito público, na seguinte ordem:

- I - União;
- II - Estados, Distrito Federal e Territórios, conjuntamente e pró rata;
- III - Municípios, conjuntamente e pró rata.

Art. 29. (...)

Parágrafo único. O concurso de preferência somente se verifica entre pessoas jurídicas de direito público, na seguinte ordem:

- I - União e suas autarquias;
- II - Estados, Distrito Federal e Territórios e suas autarquias, conjuntamente e pro rata;
- III - Municípios e suas autarquias, conjuntamente e pro rata.

Esses dispositivos são anteriores à Constituição Federal de 1988. O CTN é de 1966 e a Lei nº 6.830 foi publicada em 1980.

Vale ressaltar que, mesmo antes da CF/88, vários doutrinadores já diziam que essa previsão seria inconstitucional porque violaria o art. 9º, I, da Constituição Federal de 1967, que dizia o seguinte:

Art. 9º A União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios é vedado:

- I - criar distinções entre brasileiros ou preferências em favor de uns contra outros Estados ou Municípios;
- (...)

O STF, contudo, naquela época, não concordou com a tese e editou uma súmula dizendo que essa previsão seria constitucional:

Súmula 563-STF: O concurso de preferência a que se refere o parágrafo único, do art. 187, do Código Tributário Nacional, é compatível com o disposto no art. 9º, inciso I, da Constituição Federal.

Aprovada em 15/12/1976.

Em 1988 foi promulgada a nossa atual Constituição Federal, que trouxe dispositivo semelhante ao art. 9º, I, da CF/67. Veja o que diz a Carta de 1988:

Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

- (...)
- III - criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si.

Assim, a doutrina majoritária continuou sustentando que o parágrafo único do art. 187 do CTN e o parágrafo único do art. 29 da Lei nº 6.830/80 violariam a igualdade entre os entes federativos e, portanto, não teriam sido recepcionados pela CF/88.

O STF finalmente concordou com a doutrina?

SIM.

O Plenário do STF decidiu que a preferência da União em relação a Estados, Municípios e Distrito Federal na cobrança judicial de créditos da dívida ativa não foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988.

Essa previsão de “hierarquia” na cobrança judicial dos créditos da dívida pública da União aos Estados e Distrito Federal ameaça o pacto federativo e contraria o inciso III do art. 19 da CF/88.

A autonomia e a isonomia dos entes federados são os alicerces para a manutenção do modelo jurídico-constitucional adotado.

Somente pela Constituição, e quando houver finalidade constitucional adequadamente demonstrada, pode-se criar distinções entre os entes federados na cobrança judicial dos créditos tributários e não tributários.

Nova ordem constitucional

A Ministra Relatora Rosa Weber afirmou que “o tema é sensível e merece ser reapreciado à luz das normas constitucionais inauguradas pela Constituição de 1988”. Para ela, após a promulgação da Constituição de 1988, os entes federativos se tornaram autônomos, e o tratamento entre eles passou a ser isonômico.

De acordo com a ministra, a repartição de competências é o “coração da Federação” que, diante da complexidade política e geográfica do território brasileiro, deve se pautar pela autonomia dos entes. No plano internacional, a União é soberana. Porém, no plano interno, ela “é autônoma e iguala-se aos demais entes federados, sem hierarquia, com competências próprias”.

Conclusão

Com base nesse entendimento, o Plenário do STF, por maioria, julgou procedente o pedido formulado em arguição de descumprimento de preceito fundamental para declarar a não recepção, pela CF/88, das normas previstas no parágrafo único do art. 187 do CTN e no parágrafo único do art. 29 da Lei nº 6.830/80. O STF, na mesma assentada, decidiu cancelar a Súmula 563.

O concurso de preferência entre os entes federados na cobrança judicial dos créditos tributários e não tributários, previsto no parágrafo único do art. 187 da Lei nº 5.172/66 (Código Tributário Nacional) e no parágrafo único do art. 29 da Lei nº 6.830/80 (Lei de Execuções Fiscais), não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988.

STF. Plenário. ADPF 357/DF, Rel. Min. Cármel Lúcia, julgado em 24/6/2021 (Info 1023).

Súmula 497 do STJ também fica prejudicada

Vale ressaltar que, além do cancelamento da Súmula 563 do STF, com a decisão acima explicada também fica superado o entendimento exposto na Súmula 497 do STJ:

Súmula 497-STJ: Os créditos das autarquias federais preferem aos créditos da Fazenda estadual desde que coexistam penhoras sobre o mesmo bem.

O entendimento está superado porque essa súmula era também baseada no art. 187, parágrafo único, do CTN e art. 29, da Lei nº 6.830/80.

EXERCÍCIOS

Julgue os itens a seguir:

- 1) É formalmente inconstitucional portaria do Departamento Estadual de Trânsito (Detran) que dispõe sobre condições para o exercício de atividade profissional. ()
- 2) É possível a convocação de governadores de estados-membros da Federação por Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) instaurada pelo Senado Federal. ()
- 3) O concurso de preferência entre os entes federados na cobrança judicial dos créditos tributários e não tributários, previsto no parágrafo único do art. 187 da Lei nº 5.172/66 (Código Tributário Nacional) e no parágrafo único do art. 29 da Lei nº 6.830/80 (Lei de Execuções Fiscais), foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988. ()

Gabarito

1. C | 2. E | 3. E

OUTRAS INFORMAÇÕES

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>.