

Informativo comentado: Informativo 1147-STF

Márcio André Lopes Cavalcante

ÍNDICE

DIREITO CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL DE CONTAS

- *É constitucional lei estadual, de iniciativa parlamentar, que altera a destinação dos valores arrecadados com a cobrança de multas aplicadas pelo Tribunal de Contas.*
- *O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (Ministério Público especial) encontra-se organicamente inserido na estrutura da respectiva Corte de Contas, motivo pelo qual não detém autonomia administrativa e orçamentária.*

DIREITO ADMINISTRATIVO

SERVIDORES PÚBLICOS

- *É compatível com a Constituição Federal de 1988 norma de lei estadual que dispõe integrarem a administração tributária as atividades de competência dos cargos de provimento efetivo da Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz) local.*

DIREITO PROCESSUAL CIVIL

PRECATÓRIOS

- *A vedação ao fracionamento de créditos judiciais devidos pela Fazenda Pública (art. 100, § 8º, CF) não alcança as execuções individuais de pequeno valor promovidas por substituto processual, cujo valor global do crédito supera o limite para requisição de pequeno valor (RPV).*

DIREITO CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL DE CONTAS

É constitucional lei estadual, de iniciativa parlamentar, que altera a destinação dos valores arrecadados com a cobrança de multas aplicadas pelo Tribunal de Contas

É constitucional — por não versar sobre matéria relativa à organização, à estrutura interna, ao funcionamento ou ao exercício do poder fiscalizatório dos Tribunais de Contas (arts. 73, 75 e 96, II, CF/88) — lei estadual de iniciativa parlamentar que altera a destinação da receita arrecadada com a cobrança de multas aplicadas pela Corte de Contas local (recursos que são de titularidade da Fazenda estadual).

Caso concreto: uma lei estadual, de iniciativa parlamentar, alterou a destinação da receita arrecadada com a cobrança de multas aplicadas pelo Tribunal de Contas.

Antes da Lei, as multas aplicadas pelo TCE eram revertidas para o Fundo de Reparelhamento e Modernização do TCE. Depois da Lei, o valor arrecadado com essas multas passou a ser destinado para o Fundo Estadual de Saúde e para o Centro de Apoio e Suporte à Inclusão da Educação Especial.

O STF entendeu que essa lei não violou a Constituição.

Segundo a jurisprudência do STF, é inconstitucional lei estadual, de origem parlamentar, que discipline a organização e o funcionamento do TCE.

Ocorre que a lei que altera a destinação das multas do TCE não é uma norma que trate sobre a estruturação ou organização interna do TCE.

Os valores arrecadados com as multas aplicadas pelos Tribunais de Contas pertencem ao ente público prejudicado ou ao ente mantenedor do tribunal, como o Estado ou o Município, dependendo da situação. Assim, a lei que define a destinação dessas receitas não trata sobre a organização ou funcionamento do TCE.

STF. Plenário. ADI 6.557/MT, Rel. Min. Cristiano Zanin, julgado em 19/08/2024 (Info 1147).

O caso concreto foi o seguinte:

A Lei estadual nº 8.411/2005 criou o Fundo de Reaparelhamento e Modernização do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

O art. 2º dessa Lei listou os recursos financeiros desse Fundo. De acordo com o inciso VI do art. 2º, os valores arrecadados com as multas aplicadas pelo TCE eram, originalmente, revertidas para o Fundo:

Art. 2º Constituirão recursos financeiros do Fundo de Reaparelhamento e Modernização do Tribunal de Contas do Estado:

(...)

VI - arrecadação de multas aplicadas pelo Tribunal de Contas do Estado;

Anos mais tarde, foi editada a Lei estadual nº 11.085/2020 que inseriu um parágrafo único no art. 2º da Lei nº 8.411/2005. Qual foi a mudança?

- Antes da Lei: as multas aplicadas pelo TCE/MT eram revertidas para o Fundo de Reaparelhamento e Modernização do TCE/MT;
- Depois da Lei: o valor arrecadado com essas multas passou a ser destinado para o Fundo Estadual de Saúde e para o CASIES (Centro de Apoio e Suporte à Inclusão da Educação Especial).

Em outras palavras, Lei estadual nº 11.085/2020 alterou a destinação da receita arrecadada com a cobrança de multas aplicadas pelo Tribunal de Contas.

Vale ressaltar um aspecto importante: o projeto de lei que deu origem à Lei estadual nº 11.085/2020 foi de iniciativa parlamentar.

ADI

A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (ATRICON) ajuizou ADI contra a Lei estadual nº 11.085/2020.

A Autora sustentou que a Lei impugnada seria inconstitucional por dois motivos:

1) Inconstitucionalidade formal

O projeto de lei foi de iniciativa parlamentar, quando deveria ter sido de iniciativa privativa do Tribunal de Contas.

O Tribunal de Contas tem iniciativa reservada para leis que tratem de suas atribuições, competências, cargos e serviços, conforme previsto nos 73 e 96 da Constituição Federal. O art. 75 da CF/88 estende essas normas aos Tribunais de Contas estaduais.

2) Violação da autonomia do Tribunal de Contas

A lei reduz os recursos destinados ao Fundo de Reaparelhamento e Modernização do TCE/MT.

Essa redução foi feita sem a participação do Tribunal de Contas na formulação da proposta legislativa.

Alegou-se que isso afronta a autonomia administrativa, financeira e orçamentária do TCE.

O Tribunal de Contas deve auxiliar o Legislativo na fiscalização das contas públicas como um órgão independente e autônomo, não subordinado.

O STF concordou com os argumentos da autora? A Lei foi declarada inconstitucional?

NÃO.

A Constituição Federal confere aos Tribunais de Contas as prerrogativas da autonomia e do autogoverno, o que inclui a iniciativa reservada para iniciar os projetos de lei que tratem sobre sua organização e funcionamento. Isso se encontra previsto no art. 96, II, “d”, da CF/88:

Art. 96. Compete privativamente:

(...)

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

(...)

d) a alteração da organização e da divisão judiciárias;

A referida lei estadual tratou sobre a organização e o funcionamento do Tribunal de Contas estadual sem que o processo legislativo tenha sido iniciado pela Corte de Contas, o que viola, portanto, o art. 96, “d”, da CF/88.

Mas esse art. 96 da CF/88 aplica-se aos Tribunais de Contas?

SIM. Por força de expressa remissão feita pelo art. 73 da CF/88:

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

Desse modo, os Tribunais de Contas, assim como o Poder Judiciário, possuem competência privativa para iniciar o processo legislativo relativamente às matérias previstas no art. 96, II, da Constituição Federal. Logo, esta emenda constitucional aprovada pela ALE/RN, de iniciativa parlamentar, ao tratar sobre as competências do Tribunal de Contas, violou a reserva de iniciativa legislativa privativa do próprio Tribunal de Contas.

O art. 73 fala que o art. 96 é aplicado para o Tribunal de Contas da União... Ele pode ser utilizado também para os Tribunais de Contas dos Estados?

SIM. Os Tribunais de Contas dos Estados são organizados pelas Constituições Estaduais. Contudo, por força do princípio da simetria, as regras do TCU também são aplicadas, no que couber, aos TCE's, conforme determina o art. 75 da CF:

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

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

Assim, o art. 96 da CF/88, que se aplica ao TCU (por força do art. 73) também vale para os TCE's, com base no art. 75.

Veja como decidiu o STF:

É inconstitucional lei estadual, de origem (iniciativa) parlamentar, que discipline a organização e o funcionamento do Tribunal de Contas estadual (TCE).

Isso porque os Tribunais de Contas possuem reserva de iniciativa (competência privativa) para apresentar os projetos de lei que tenham por objetivo tratar sobre a sua organização ou o seu funcionamento (art. 96, II c/c arts. 73 e 75 da CF/88).

Os Tribunais de Contas, conforme reconhecido pela CF/88 e pelo STF, gozam das prerrogativas da autonomia e do autogoverno, o que inclui, essencialmente, a iniciativa privativa para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e funcionamento.

STF. Plenário. ADI 4643/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 15/5/2019 (Info 940).

Exemplos de normas declaradas inconstitucionais pelo STF:

Exemplos de leis estaduais, de origem parlamentar, declaradas inconstitucionais por violarem a iniciativa privativa do TCE:

- i) tratava sobre remuneração, impedimentos e garantias de Auditores Substitutos de Conselheiro do Tribunal de Contas (ADI 6.472/RS, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 05/05/2023);
- ii) concedia desconto substancial em multas aplicadas por Tribunal de Contas (ADI 6.846/PI, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJe 02/03/2023);
- iii) conferia poder à Assembleia Legislativa estadual para sustar as decisões liminares proferidas pelo Tribunal de Contas estadual (ADI 6.989/RN, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 03/12/2021);
- iv) estabelecia subordinação institucional dos Tribunais de Contas ao respectivo órgão do Poder Legislativo (ADI 4.396/RO, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 10/12/2019);
- v) fixava prazo máximo para conclusão do processo administrativo em trâmite no Tribunal de Contas estadual (ADI 6967/RN, Rel. Min. Nunes Marques, Plenário, DJe 22/9/2023).

No caso específico da Lei estadual nº 11.085/2020, não há inconstitucionalidade

No caso específico analisado, a lei estadual questionada tratou da destinação de receitas arrecadadas por meio de multas aplicadas pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso (TCE/MT).

Essas receitas foram destinadas ao Fundo Estadual de Saúde e ao Centro de Apoio e Suporte à Inclusão da Educação Especial, em vez de irem para o Fundo de Apoio e Modernização do Tribunal.

O STF entendeu que essa lei não trata da organização, estrutura interna ou funcionamento do Tribunal de Contas. Em vez disso, a lei trata da destinação de receitas públicas, o que é uma questão relacionada à titularidade dos recursos do Estado, e não interfere na autonomia administrativa ou organizacional do TCE/MT.

Além disso, o STF tem jurisprudência pacífica de que os valores arrecadados com as multas aplicadas pelos Tribunais de Contas pertencem ao ente público prejudicado ou ao ente mantenedor do tribunal, como o Estado ou o Município, dependendo da situação. Assim, a lei que define a destinação dessas receitas está em conformidade com esse entendimento, não havendo, portanto, violação à Constituição Federal.

Em suma:

É constitucional — por não versar sobre matéria relativa à organização, à estrutura interna, ao funcionamento ou ao exercício do poder fiscalizatório dos Tribunais de Contas (arts. 73, 75 e 96, II, CF/88) — lei estadual de iniciativa parlamentar que altera a destinação da receita arrecadada com a cobrança de multas aplicadas pela Corte de Contas local (recursos que são de titularidade da Fazenda estadual).

STF. Plenário. ADI 6.557/MT, Rel. Min. Cristiano Zanin, julgado em 19/08/2024 (Info 1147).

Com base nesses entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou improcedente a ação para assentar a constitucionalidade da Lei nº 11.085/2020 do Estado de Mato Grosso.

TRIBUNAL DE CONTAS

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (Ministério Público especial) encontra-se organicamente inserido na estrutura da respectiva Corte de Contas, motivo pelo qual não detém autonomia administrativa e orçamentária

Importante!!!

ODS 16

É inconstitucional, por violação aos arts. 130 e 75 da CF/88, norma estadual que confere autonomia administrativa e orçamentária ao Ministério Público Estadual junto ao Tribunal de Contas, garantida a independência funcional de seus membros e os meios necessários para o desempenho da função.

STF. Plenário. ADI 5.254/PA, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 21/08/2024 (Info 1147).

O caso concreto foi o seguinte:

No Estado do Pará foram editadas duas leis complementares que asseguraram independência administrativa e financeira para o Ministério Público de Contas do Estado e para o Ministério Público de Contas dos Municípios. Veja os principais dispositivos das Leis:

Lei Complementar nº 9/1992

Art. 2º O Ministério Público Especial de que trata esta Lei e na forma da Constituição Federal e da Constituição do Pará, tem como princípios institucionais: a unidade, a individualidade e a independência financeira e administrativa, dispondo de dotação orçamentária global própria.

Lei Complementar nº 86/2013

Art. 2º O Ministério Público de Contas dos Municípios do Estado do Pará de que trata esta Lei Complementar e na forma das Constituições Federal e Estadual, tem como princípios institucionais a unidade, a individualidade e a independência funcional, financeira e administrativa, dispondo de dotação orçamentária global própria.

ADI

O Procurador-Geral da República ajuizou ADI contra esses dispositivos, sob o argumento de que eles violam o art. 130 da CF/88, que prevê o seguinte:

Art. 130. Aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições desta seção pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura.

O Autor alegou que esse art. 130 estende aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas apenas direitos de índole subjetiva, mas não assegura ao órgão (MPTC) as prerrogativas institucionais do MP “comum”.

A Constituição Federal em nenhum momento assegurou autonomia administrativa e financeira ao MPTC. Logo, tais atributos não poderiam ser instituídos por lei estadual.

Vejamos abaixo o que foi decidido.

A Lei estadual poderia ter conferido ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (Ministério Público especial) autonomia (ou independência) administrativa e orçamentária?

NÃO.

Previsão do MPTC na CF/88

A existência do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas é mencionada no art. 73, § 2º, I, da CF/88:

Art. 73. (...)

§ 2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;

(...)

O art. 130, por sua vez, outorga aos membros do MPTC as mesmas prerrogativas, vedações e forma de investidura relativas ao Ministério Público, enquanto função essencial à Justiça:

Art. 130. Aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições desta seção pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura.

MPTC não possui fisionomia institucional própria

Esse Parquet especial não se confunde e não integra o Ministério Público comum, uma vez que não se encontra enumerado no rol taxativo do art. 128 da CF/88, mas sim integrado à estrutura institucional das Cortes de Contas.

O fato de o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ser uma instituição especial, com previsão constitucional expressa e com membros que a integram com exclusividade, não é suficiente para lhe conferir “fisionomia institucional própria”, estando vinculado administrativamente às Cortes de Contas:

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas não dispõe de fisionomia institucional própria, não integrando o conceito de Ministério Público enquanto ente despersonalizado de função essencial à Justiça (CF/88, art. 127), cuja abrangência é disciplina no art. 128 da Constituição Federal.

STF. 2ª Turma. Rcl 24162 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 22/11/2016.

Ausência de autonomia administrativa e financeira

O art. 127, §§ 2º e 3º da CF/88 assegura ao Ministério Público autonomia funcional, administrativa, financeira/orçamentária:

§ 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 3º O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

Vale ressaltar, contudo, que, para o STF, as autonomias administrativa e financeira/orçamentária não se aplicam ao Ministério Público especial junto aos Tribunais de Contas. Isso porque esse Parquet especial continua sendo, na linha da tradição jurídica consagrada pela prática republicana, parte integrante da própria estruturação orgânica dos Tribunais de Contas (Min. Celso de Mello).

O texto constitucional (art. 130), com o intuito de proteger os membros do Ministério Público especial no desempenho de suas atribuições, veicula norma de extensão obrigatória tão somente com relação às cláusulas de garantias subjetivas, que se referem estritamente aos direitos — vitaliciedade, inamovibilidade, irredutibilidade e independência funcional (art. 128, § 5º, I, CF/88) —, às vedações (art. 128, § 5º, II), e à forma de investidura na carreira (art. 129, §§ 3º e 4º).

Todas as demais prerrogativas de ordem objetiva-institucional dispensadas ao Ministério Público comum, como a autonomia administrativa, financeira e orçamentária, são inaplicáveis ao *Parquet* que atua junto ao Tribunal de Contas.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (“Ministério Público especial”) encontra-se organicamente inserido na estrutura da respectiva Corte de Contas, motivo pelo qual não detém autonomia administrativa e orçamentária.

STF. Plenário. ADI 5.254/PA, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 21/08/2024 (Info 1147).

A fim de que os membros do Ministério Público de Contas possam exercer suas funções de modo independente (autonomia funcional), o respectivo Tribunal de Contas deve garantir todos os recursos necessários, entre eles, os recursos humanos e financeiros.

Qualquer medida arbitrária, por parte do presidente do Tribunal de Contas, que comprometa a independência funcional do respectivo órgão ministerial deve ser invalidada por desvio de finalidade e ensejará a sua responsabilização administrativa e criminal.

Nas exatas palavras do Min. Luís Roberto Barroso:

“É claro que o reconhecimento da inconstitucionalidade da autonomia financeira e administrativa não pode inviabilizar o trabalho dos membros do Ministério Público Especial de Contas. Não pode o presente julgamento justificar reduções arbitrárias do orçamento da instituição ou retaliações pelo exercício da função de Procuradores de Contas. Qualquer medida nesse sentido representaria um desvio de finalidade que pode ser coibido, inclusive pela via judicial.”

Os membros do MPTC possuem autonomia (ou independência) funcional?

SIM.

A própria Constituição, no mencionado art. 130, assegura aos membros desse ramo especial do Ministério Público as garantias subjetivas para o exercício da função, aplicando-se a eles os mesmos direitos reservados a Promotores, Procuradores de Justiça e Procuradores da República.

Logo, não há qualquer vício no fato de a lei estadual ter reafirmado a independência funcional dos membros do MPTC.

Tese fixada pelo STF:

É inconstitucional, por violação aos arts. 130 e 75 da CF/1988, norma estadual que confere autonomia administrativa e orçamentária ao Ministério Público Estadual junto ao Tribunal de Contas, garantida a independência funcional de seus membros e os meios necessários para o desempenho da função.

STF. Plenário. ADI 5.254/PA, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 21/08/2024 (Info 1147).

Modulação dos efeitos

Considerando o tempo em vigor da norma impugnada, bem como a necessidade de atuação legislativa, orçamentária e administrativa para a sua adequação, o STF decidiu fazer a modulação dos efeitos do julgamento. Desse modo, com base no art. 27 da Lei nº 9.868/1999, o STF atribuiu eficácia *pro futuro* ao acórdão do julgamento do mérito, de modo que a declaração de inconstitucionalidade passe a produzir efeitos em 1º de janeiro de 2026.

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por maioria:

(i) julgou parcialmente procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade das expressões “*independência financeira e administrativa, dispondo de dotação orçamentária global própria*”, contida no art. 2º da Lei Complementar nº 09/1992, e “*independência financeira e administrativa, dispondo de dotação orçamentária global própria*”, contida no art. 2º da Lei Complementar nº 86/2013, ambas do Estado do Pará;

- (ii) julgou improcedente a ação quanto à expressão “*independência funcional*”, contida no art. 2º da Lei Complementar nº 86/2013 do Estado do Pará;
(iii) fixou a tese anteriormente citada.

DIREITO ADMINISTRATIVO

SERVIDORES PÚBLICOS

É compatível com a Constituição Federal de 1988 norma de lei estadual que dispõe integrarem a administração tributária as atividades de competência dos cargos de provimento efetivo da Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz) local

ODS 16

O art. 3º-A da Lei n. 2.750/2002 do Estado do Amazonas, inserido por força da Lei n. 3.500/2010, tem baixa carga normativa e não ocasiona a equiparação das carreiras da Secretaria de Estado da Fazenda, porquanto nem sequer versa sobre as respectivas atribuições funcionais.

O atual cargo de Controlador de Arrecadação da Receita Estadual – antes designado Técnico de Arrecadação de Tributos Estaduais – não tem incumbências relacionadas à gestão tributária, dentre as quais se destaca a constituição de crédito tributário. Por isso é impertinente a conclusão de que tenha sido equiparado ao cargo de Auditor-Fiscal de Tributos Estaduais.

STF. Plenário. ADI 5.597/AM, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 26/08/2024 (Info 1147).

O caso concreto foi o seguinte:

A Lei estadual nº 2.750/2002 trata sobre os servidores da Secretaria de Fazenda do Estado do Amazonas (SEFAZ).

O art. 3º-A da Lei nº 2750/2002 afirma que todos os cargos de provimento efetivo da SEFAZ/AM integram a Administração Tributária:

Art. 3º A. As atividades de competência dos cargos de provimento efetivo da Secretaria de Estado da Fazenda integram a Administração Tributária, atividade essencial ao funcionamento do Estado, desempenhada no âmbito do Estado do Amazonas pela SEFAZ. (Incluído pela Lei estadual nº 3.500/2010)

No anexo II da Lei nº 2.750/2002 consta a descrição dos requisitos e das atividades do cargo de Controlador de Arrecadação da Receita Estadual. Esse anexo foi alterado pela Lei nº 5.994/2002. Antes da Lei, o nome do cargo era “Técnico de Arrecadação de Tributos Estaduais”. Depois da Lei, passou a ser chamado de Controlador de Arrecadação da Receita Estadual:

REQUISITOS DE QUALIFICAÇÃO MÍNIMA E DESCRIÇÃO DE ATIVIDADES (...) QUALIFICAÇÃO MÍNIMA: NÍVEL SUPERIOR COMPLETO – CARGO: CONTROLADOR DE ARRECADAÇÃO DA RECEITA ESTADUAL – DESCRIÇÃO DE ATIVIDADES: Encargos de gestão da arrecadação, referente às atividades de controle e auditoria na rede arrecadadora, execução e controle de processos de arrecadação, cadastro, cobrança administrativa, serviço administrativo do desembaraço de documentos fiscais e atendimento especializado ao público. (redação dada pela Lei nº 5.994/2022 do Estado do Amazonas)

A Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais (FEBRAFITE) ajuizou questionando a constitucionalidade desses dispositivos.

Para a Autora, esses dispositivos teriam afrontado a exigência constitucional de prévia aprovação em concurso público de provas ou provas e títulos (art. 37, II, CF/88). Além disso, seria inconstitucional porque nivelou todos os servidores da Secretaria de Estado da Fazenda, o que caracterizaria provimento derivado (art. 37, XXII, CF/88).

A FEBRAFITE argumentou que a Constituição, em seu art. 37, XXII, reserva como as funções de gestão da arrecadação e controle de créditos tributários exclusivamente aos Auditores Fiscais de Tributos Estaduais. Segundo a Autora, o Anexo II teria conferido ao Controlador de Arrecadação da Receita Estadual competências que, antes, seriam exclusivas do cargo de Auditor-Fiscal.

O STF concordou com o pedido formulado na ADI? Esses dispositivos acima transcritos são inconstitucionais?

NÃO.

O fato de o art. 3º-A ter dito que os servidores da SEFAZ/AM integram a “Administração Tributária” não significa que todos os servidores do órgão podem executar atos administrativos próprios e exclusivos do cargo de Auditor-Fiscal de Tributos Estaduais.

O texto constitucional, ao tratar das “administrações tributárias”, determina que as atividades essenciais ao funcionamento do Estado devem ser exercidas por servidores pertencentes a carreiras específicas, conforme previsto no art. 37, XXII:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXII - as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio.

O texto constitucional não define, contudo, quais são as “atividades essenciais” ou as “carreiras específicas” e não faz qualquer alusão à carreira de auditor fiscal de tributos estaduais.

Relativamente ao cargo de “Técnico de Arrecadação de Tributos Estaduais”, posteriormente designado “Controlador de Arrecadação da Receita Estadual”, observa-se que as atividades descritas na norma (Anexo II) são diferentes das atividades do cargo de Auditor-Fiscal. O Controlador não possui, por exemplo, incumbências relacionadas à gestão tributária — entre as quais se destaca a constituição de crédito tributário —, mas apenas os encargos relacionados à gestão da arrecadação.

Logo, o STF concluiu que não houve uma equiparação das carreiras. A expressa menção ao termo “administração tributária” não sugere a ideia de que todos os servidores do órgão podem executar atos administrativos nela definidos como próprios e exclusivos do cargo de auditor fiscal de tributos estaduais. A própria legislação impugnada, em outros dispositivos, encarrega-se de descrever o conjunto de atribuições e responsabilidades dos cargos e das carreiras do respectivo órgão.

Em suma:

É compatível com a Constituição Federal de 1988 norma de lei estadual que dispõe integrarem a administração tributária as atividades de competência dos cargos de provimento efetivo da Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz) local. Essa previsão não ofende o seu art. 37, XXII, da CF/88.

O art. 3º-A da Lei n. 2.750/2002 do Estado do Amazonas, inserido por força da Lei n. 3.500/2010, tem baixa carga normativa e não ocasiona a equiparação das carreiras da Secretaria de Estado da Fazenda, porquanto nem sequer versa sobre as respectivas atribuições funcionais.

O atual cargo de Controlador de Arrecadação da Receita Estadual – antes designado Técnico de Arrecadação de Tributos Estaduais – não tem incumbências relacionadas à gestão tributária, dentre as quais se destaca a constituição de crédito tributário. Por isso é impertinente a conclusão de que tenha sido equiparado ao cargo de Auditor-Fiscal de Tributos Estaduais.

STF. Plenário. ADI 5.597/AM, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 26/08/2024 (Info 1147).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, conheceu parcialmente da ação e, nessa extensão, a julgou improcedente para declarar compatíveis com a Constituição Federal de 1988 as seguintes disposições da Lei nº 2.750/2002 do Estado do Amazonas:

(i) o art. 3º-A, incluído pela Lei amazonense nº 3.500/2010; e

(ii) o texto “NÍVEL SUPERIOR COMPLETO – CONTROLADOR DE ARRECADAÇÃO DA RECEITA ESTADUAL - DESCRIÇÃO DE ATIVIDADES: Encargos de gestão da arrecadação, referente às atividades de controle e auditoria na rede arrecadadora, execução e controle de processos de arrecadação, cadastro, cobrança administrativa, serviço administrativo do desembaraço de documentos fiscais e atendimento especializado ao público” constante do Anexo II, na redação dada pela Lei amazonense nº 5.994/2022.

DIREITO PROCESSUAL CIVIL

PRECATÓRIOS

A vedação ao fracionamento de créditos judiciais devidos pela Fazenda Pública (art. 100, § 8º, CF) não alcança as execuções individuais de pequeno valor promovidas por substituto processual, cujo valor global do crédito supera o limite para requisição de pequeno valor (RPV)

Importante!!!

ODS 16

A execução de créditos individuais e divisíveis decorrentes de título judicial coletivo, promovida por substituto processual, não caracteriza o fracionamento de precatório vedado pelo § 8º do art. 100 da Constituição.

STF. Plenário. ARE 1.491.569/SP, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 26/08/2024 (Repercussão Geral – Tema 1317) (Info 1147).

PRECATÓRIO E RPV – REVISÃO

Antes de explicar o que foi decidido, reputo importante fazer uma revisão sobre o tema.

Os comentários ao julgado estarão logo após a revisão.

Regime de precatórios

Se a Fazenda Pública Federal, Estadual, Distrital ou Municipal for condenada, por sentença judicial transitada em julgado, a pagar determinada quantia a alguém, este pagamento será feito sob um regime especial chamado de “precatório” (art. 100 da CF/88).

No caput do art. 100 da CF/88 consta a regra geral dos precatórios, ou seja, os pagamentos devidos pela Fazenda Pública em decorrência de condenação judicial devem ser realizados na ordem cronológica de apresentação dos precatórios. Existe, então, uma espécie de “fila” para pagamento dos precatórios:

Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim. (Redação dada pela EC 62/09)

Exceção ao regime de precatórios

O § 3º do art. 100 da CF/88 prevê uma exceção ao regime de precatórios. Este parágrafo estabelece que, se a condenação imposta à Fazenda Pública for de “pequeno valor”, o pagamento será realizado sem a necessidade de expedição de precatório:

§ 3º O disposto no caput deste artigo relativamente à expedição de precatórios não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em leis como de pequeno valor que as Fazendas referidas devam fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado.

Quanto é “pequeno valor” para os fins do § 3º do art. 100?

Este *quantum* poderá ser estabelecido por cada ente federado (União, Estado, DF, Município) por meio de leis específicas, conforme prevê o § 4º do art. 100:

§ 4º Para os fins do disposto no § 3º, poderão ser fixados, por leis próprias, valores distintos às entidades de direito público, segundo as diferentes capacidades econômicas, sendo o mínimo igual ao valor do maior benefício do regime geral de previdência social.

União

Para as condenações envolvendo a União, pequeno valor equivale a 60 salários-mínimos (art. 17, § 1º, da Lei nº 10.259/2001).

Em 2022, levando-se em consideração o salário-mínimo de R\$ 1.212,00, isso significa que, nas dívidas em que a União for condenada até R\$ 72.720,00 (60 x 1.212), a parte beneficiária não precisará ter que entrar na fila dos precatórios, recebendo a quantia por meio de requisição de pequeno valor (RPV), um procedimento muito mais simples e célere.

E se o ente federado não editar a lei prevendo o quantum do “pequeno valor”?

Nesse caso, segundo o art. 87 do ADCT da CF/88, para os entes que não editarem suas leis, serão adotados, como “pequeno valor” os seguintes montantes:

- I — 40 salários-mínimos para Estados e para o Distrito Federal;
- II — 30 salários-mínimos para Municípios.

A norma do art. 87 do ADCT tem caráter transitório e ela própria afirma que somente tem eficácia enquanto o Estado-membro não editar sua lei regulamentando o tema:

Art. 87. Para efeito do que dispõem o § 3º do art. 100 da Constituição Federal e o art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias serão considerados de pequeno valor, até que se dê a publicação oficial das respectivas leis definidoras pelos entes da Federação, observado o disposto no § 4º do art. 100 da Constituição Federal, os débitos ou obrigações consignados em precatório judiciário, que tenham valor igual ou inferior a:

- I - quarenta salários-mínimos, perante a Fazenda dos Estados e do Distrito Federal;
- II - trinta salários-mínimos, perante a Fazenda dos Municípios.

Desse modo, o legislador estadual tem sim liberdade para fixar valor inferior aos 40 salários-mínimos para o pagamento por meio de RPV, de acordo com a sua realidade orçamentária regional.

E o Estado pode fixar qualquer valor? Ex: o Estado de São Paulo pode fixar salários-mínimos como sendo pequeno valor para fins de RPV? Isso seria possível?

NÃO. Os Estados/DF e Municípios, ao editarem as suas leis definindo o que seja “pequeno valor”, deverão ter como critério a sua capacidade econômica, respeitado o princípio da proporcionalidade.

A fixação de 5 salários-mínimos como sendo pequeno valor para um Estado rico como São Paulo seria uma ofensa ao princípio da proporcionalidade.

Vale ressaltar que nenhum ente pode fixar como pequeno valor quantia inferior ao valor do maior benefício do regime geral da previdência social (“teto do INSS”):

Art. 100 (...)

§ 4º Para os fins do disposto no § 3º, poderão ser fixados, por leis próprias, valores distintos às entidades de direito público, segundo as diferentes capacidades econômicas, sendo o mínimo igual ao valor do maior benefício do regime geral de previdência social.

Os Estados/DF e Municípios podem editar leis fixando quantias superiores aos limites do art. 87 do ADCT? Ex: São Paulo pode editar uma lei dizendo que “pequeno valor” naquele Estado, para fins de RPV, corresponde a 60 salários-mínimos?

SIM. Os Estados/DF e Municípios podem fixar limites inferiores ou superiores àqueles que estão previstos no art. 87 do ADCT. Na prática, contudo, será muito difícil que um Estado amplie o limite do art. 87 porque, em tese, ele prejudica suas finanças considerando que terá mais débitos a serem pagos por RPV.

RPV

Nas hipóteses de “pequeno valor”, o pagamento é feito por meio de requisição de pequeno valor (RPV), que se trata de uma ordem expedida pela autoridade judicial à autoridade da Fazenda Pública responsável para pagamento da quantia devida.

O ente federado, desde que em consonância com a sua capacidade econômica e com o princípio da proporcionalidade, pode estabelecer quantia inferior à prevista no art. 87 do ADCT

Confira as teses fixadas pelo STF a respeito:

(I) As unidades federadas podem fixar os limites das respectivas requisições de pequeno valor em patamares inferiores aos previstos no artigo 87 do ADCT, desde que o façam em consonância com sua capacidade econômica.

(II) A aferição da capacidade econômica, para este fim, deve refletir não somente a receita, mas igualmente os graus de endividamento e de litigiosidade do ente federado.

(III) A ausência de demonstração concreta da desproporcionalidade na fixação do teto das requisições de pequeno valor impõe a deferência do Poder Judiciário ao juízo político-administrativo externado pela legislação local.

STF. Plenário. RE 1359139/CE, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 1/9/2022 (Repercussão Geral – Tema 1231) (Info 1066).

EXPLICAÇÃO DO JULGADO

Imagine a seguinte situação adaptada:

O sindicato de servidores públicos municipais ajuizou ação coletiva contra o Município, objetivando pagamento de diferenças salariais de interesse de seus substituídos.

O pedido foi julgado procedente e houve o trânsito em julgado.

O sindicato requereu, então, o cumprimento de sentença. Na ocasião, pediu a expedição de RPV em favor de um dos substituídos, pois o crédito não ultrapassaria o limite de RPV.

O Município, no entanto, alegou que, como a ação foi movida pelo sindicato, deveria ser considerado o valor total da execução coletiva, e não o valor individual de cada servidor. Assim, o município defendeu que o pagamento deveria ser feito por precatório, já que o valor total excedia o limite da RPV.

O Tribunal de Justiça acolheu o argumento do Município e determinou que o pagamento deveria ser feito por precatório, considerando o valor total da ação coletiva. Segundo o TJ, o que o sindicato estava buscando era o fracionamento do precatório, prática vedada pelo art. 100, § 8º, da CF/88:

Art. 100 (...)

§ 8º É vedada a expedição de precatórios complementares ou suplementares de valor pago, bem como o fracionamento, repartição ou quebra do valor da execução para fins de enquadramento de parcela do total ao que dispõe o § 3º deste artigo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

O sindicato recorreu ao STF, argumentando que cada servidor tinha um crédito individual e divisível e, portanto, se esse crédito fosse abaixo do teto do RPV, não seria caso de pagamento por precatório.

O STF concordou com os argumentos do sindicato?

SIM.

O STF, no julgamento do RE 568.645 (Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 13/11/2014, Tema 148), apreciou matéria semelhante.

No RE 568.645 examinava-se a legitimidade da individualização de créditos de litisconsortes para efeito de fracionamento do valor principal da execução contra a Fazenda Pública, tendo sido firmado o entendimento de que a execução ou o pagamento singularizado dos valores devidos a partes integrantes de litisconsórcio facultativo simples não contrariam o § 8º (originalmente § 4º) do art. 100 da Constituição da República. Foi fixada a seguinte tese:

A interpretação do § 4º do art. 100, alterado e hoje § 8º do art. 100 da Constituição da República, permite o pagamento dos débitos em execução nos casos de litisconsórcio facultativo.

STF. Plenário. RE 568645, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 24/09/2014 (Repercussão Geral – Tema 148).

O Tema 148/RG não tratou de hipótese de substituição processual em ações coletivas.

As razões relevantes desse julgamento, no entanto, podem ser aplicadas para o presente caso a fim de se concluir que não há fracionamento de precatório em execução de créditos individuais decorrentes de uma ação coletiva.

É o que sinaliza, por sinal, a passagem do voto do Ministro Marco Aurélio no próprio RE 568.645, que originou o Tema 148/RG:

“O que se tem, no caso de ações plúrimas e, também, de ações coletivas, em que há substituição processual, sem desconhecer legitimação concorrente? Prolatada a sentença e transitada em julgado, parte-se para o cumprimento. E esse cumprimento diz respeito a obrigações que se mostram divisíveis e têm credores individualizados. Então, não há como potencializar a referência à proibição de fracionamento de precatório, contida na Constituição Federal, para chegar-se à conclusão de que apenas cabe a execução conjunta, de forma acumulada.

É possível ter-se execução contra a Fazenda pelos diversos credores, pelos diversos titulares dos direitos encerrados na obrigação, diria, no plural, "obrigações", referidas na sentença prolatada, surgindo a problemática não só do crédito de pequeno valor, como também a do credor – e já estou incluído entre eles, mas não sou credor do Estado – que conte mais de sessenta anos, como dos portadores de doença.

(...)

Acompanho a relatora, cumprimentando-a pelo voto proferido, e sei que não está em jogo o problema da ação coletiva, mas digo que, nela, como é possível a cada qual dos credores substituídos promover a execução, tem-se a possibilidade do fracionamento. E esse fracionamento não é o vedado no § 8º do artigo 100 da Constituição Federal, porque não envolve a mesma obrigação, mas obrigações diversas”.

O fator determinante para identificar se há fracionamento proibido pelo dispositivo mencionado é a natureza do direito de crédito reivindicado. Nesse sentido, a característica coletiva e/ou indivisível do direito não é definida pelas particularidades do sujeito que busca a tutela judicial, mas sim pela natureza jurídica dos interesses protegidos.

No caso, o título executivo foi decorrente de uma ação coletiva, e o sindicato requereu o cumprimento da sentença na qualidade de substituto processual, apresentando o cálculo individualizado do crédito de cada substituído/servidor interessado.

Assim, a execução poderia ser promovida tanto pelo próprio servidor quanto pelo substituto processual, uma vez que o direito individual e divisível a ser satisfeito permanece o mesmo em qualquer das hipóteses. O STF lembrou a jurisprudência consolidada da Corte a respeito da legitimidade do sindicato para a execução individual, firmada na tese de repercussão geral do RE 883.642 (Tema 823):

Os sindicatos possuem ampla legitimidade extraordinária para defender em juízo os direitos e interesses coletivos ou individuais dos integrantes da categoria que representam, inclusive nas liquidações e execuções de sentença, independentemente de autorização dos substituídos. STF. Plenário RE 883.642/AL, Rel. Ministro Presidente, julgado em 18/06/2015 (Repercussão Geral - Tema 823) (Info 791)

De igual modo, decidiu o Supremo no RE 883.642 (tema 873/RG):

Não viola o art. 100, § 8º, da Constituição Federal a execução individual de sentença condenatória genérica proferida contra a Fazenda Pública em ação coletiva visando à tutela de direitos individuais homogêneos. STF. Plenário. ARE 925.754/PR, Rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 17/12/2015 (Repercussão Geral - Tema 873)

Nesse sentido, o STF entendeu que o Tribunal de Justiça local ao afirmar a necessidade de contabilização do valor global da condenação na ação coletiva, desconsiderando a natureza divisível e autônoma do crédito de cada substituído, contrariou a jurisprudência do STF.

Veja a tese fixada pelo STF:

A execução de créditos individuais e divisíveis decorrentes de título judicial coletivo, promovida por substituto processual, não caracteriza o fracionamento de precatório vedado pelo § 8º do art. 100 da Constituição.

STF. Plenário. ARE 1.491.569/SP, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 27/08/2024 (Repercussão Geral – Tema 1317) (Info 1147).

Com base nesses entendimentos, o Plenário, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada (Tema 1.317 da repercussão geral), bem como:

- (i) reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria para dar provimento ao recurso extraordinário e determinar que a forma de pagamento de débito judicial pela Fazenda Pública observe o valor individualizado do crédito de cada servidor/substituído pelo sindicato recorrente; e
- (ii) fixou a tese anteriormente citada.

EXERCÍCIOS

Julgue os itens a seguir:

- 1) É inconstitucional — por não versar sobre matéria relativa à organização, à estrutura interna, ao funcionamento ou ao exercício do poder fiscalizatório dos Tribunais de Contas (arts. 73, 75 e 96, II, CF/88) — lei estadual de iniciativa parlamentar que altera a destinação da receita arrecadada com a cobrança de multas aplicadas pela Corte de Contas local (recursos que são de titularidade da Fazenda estadual). ()
- 2) É inconstitucional, por violação aos arts. 130 e 75 da CF/88, norma estadual que confere autonomia administrativa e orçamentária ao Ministério Público Estadual junto ao Tribunal de Contas, garantida a independência funcional de seus membros e os meios necessários para o desempenho da função. ()
- 3) É compatível com a Constituição Federal de 1988 norma de lei estadual que dispõe integrarem a administração tributária as atividades de competência dos cargos de provimento efetivo da Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz) local. ()
- 4) A execução de créditos individuais e divisíveis decorrentes de título judicial coletivo, promovida por substituto processual, não caracteriza o fracionamento de precatório vedado pelo § 8º do art. 100 da Constituição. ()

Gabarito

1. E	2. C	3. C	4. 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>.