

# Informativo comentado: Informativo 1050-STF

Márcio André Lopes Cavalcante

## ÍNDICE

### DIREITO CONSTITUCIONAL

#### COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

- *Compete aos estados-membros a definição do prazo de validade de bilhetes de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros.*
- *É constitucional lei estadual que concede aos professores das redes públicas estadual e municipais de ensino o benefício da meia-entrada nos estabelecimentos de lazer e entretenimento.*

### DIREITO TRIBUTÁRIO

#### FATO GERADOR

- *O parágrafo único do art. 116 do CTN, incluído pela LC 104/2001, é constitucional.*

## DIREITO CONSTITUCIONAL

### COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

**Compete aos estados-membros a definição do prazo de validade de bilhetes de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros**

A União possui competência para explorar os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional (art. 21, XII, “e”, da CF/88). Logo, compete à União privativamente legislar sobre o transporte rodoviário interestadual e internacional.

O transporte coletivo intramunicipal é de competência do Município (art. 30, V, da CF/88). Logo, como consequência, compete aos Municípios legislar sobre o transporte coletivo intramunicipal.

A Constituição Federal não trouxe uma regra expressa dizendo de quem seria a competência para explorar os serviços de transporte intermunicipal. Diante disso, a competência será dos Estados-membros, que possuem competência residual, na forma do art. 25, § 1º, da CF/88.

O prazo de validade pode influenciar na política tarifária e, por consequência, impactar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato celebrado em âmbito estadual.

O prazo de validade do bilhete, mais elastecido ou não, corresponde a um benefício que, por sua natureza, tem um custo.

Logo, incumbe aos Estados-membros, como titulares da exploração do transporte rodoviário intermunicipal, a definição da respectiva política tarifária, à luz dos elementos que possam influenciá-la, como o prazo de validade do bilhete, nos termos do art. 175 da Constituição.

A União, ao dispor acerca do prazo de validade dos bilhetes de transporte coletivo rodoviário intermunicipal, imiscuiu-se na competência constitucional residual do Estado-membro.

STF. Plenário. ADI 4289/DF, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 8/4/2022 (Info 1050).

## ***A situação concreta foi a seguinte:***

A Lei federal nº 11.975/2009 tratou sobre a validade dos bilhetes de passagem no transporte coletivo rodoviário de passageiros.

O art. 1º dessa Lei estabeleceu que:

Art. 1º Os bilhetes de passagens adquiridos no transporte coletivo rodoviário de passageiros **intermunicipal**, interestadual e internacional terão validade de 1 (um) ano, a partir da data de sua emissão, independentemente de estarem com data e horários marcados.

Parágrafo único. Os bilhetes com data e horário marcados poderão, dentro do prazo de validade, ser remarcados.

A Confederação Nacional do Transporte – CNT ajuizou ADI alegando que a expressão “intermunicipal”, presente na redação do art. 1º da Lei Federal nº 11.975/2009 seria inconstitucional.

Para a autora, essa menção seria formalmente inconstitucional porque a Lei nº 11.975/2009 é uma lei federal, ao passo que a disciplina do transporte intermunicipal é de competência dos Estados-membros. Logo, uma lei federal teria regulado um serviço estadual.

A CNT argumentou que, segundo o art. 22, IX e XI, da CF/88, compete à União Federal legislar sobre as diretrizes da política nacional de transportes e sobre trânsito e transporte, ressalvada a competência dos Estados, nos termos do art. 25, § 3º, da CF/88.

## ***O STF concordou com o pedido formulado na ADI?***

SIM.

## ***Art. 22, XI deve ser interpretado em conjunto com o art. 21, XII, “e”***

A União possui competência privativa para legislar sobre “transportes” (art. 22, XI, da CF/88).

Esse dispositivo, contudo, deve ser interpretado de acordo com a titularidade para a exploração de cada espécie de transporte.

A União possui competência para explorar os serviços de transporte rodoviário:

- a) interestadual (aquele que sai de um Estado e vai para outro); e
- b) internacional (quando sai do Brasil).

É o que prevê o art. 21, XII, da CF/88:

Art. 21. Compete à União:

(...)

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

(...)

e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

Assim, compete à União privativamente legislar sobre o transporte rodoviário interestadual e internacional.

## ***Transporte intramunicipal***

O transporte coletivo intramunicipal, ou seja, dentro da cidade, é de competência do Município que pode exercer diretamente ou transferir para a iniciativa privada. Veja o que diz o art. 30, V, da CF/88:

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

Logo, como consequência, compete aos Municípios legislar sobre o transporte coletivo intramunicipal.

### ***Transporte intermunicipal***

O transporte intermunicipal é aquele que ultrapassa os limites do Município, mas não ultrapassa os limites do Estado-membro. Ex: o transporte que sai de Campinas (SP) e vai a Guarulhos (SP).

A Constituição Federal não trouxe uma regra expressa dizendo de quem seria a competência para explorar os serviços de transporte intermunicipal.

Diante disso, a competência será dos Estados-membros, que possuem competência residual, na forma do art. 25, § 1º, da CF/88:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

(...)

Assim, como a competência para explorar os serviços de transporte intermunicipal é dos Estados-membros, a competência para legislar também será dos Estados-membros.

### ***Compete aos Estados-membros fixar o prazo de validade do bilhete de transporte coletivo rodoviário intermunicipal***

As peculiaridades estaduais devem preponderar no estabelecimento do prazo de validade do bilhete de transporte coletivo rodoviário intermunicipal, uma vez a locomoção por essa via assume relevância e características distintas em cada Estado, sobretudo no que tange à política tarifária e à capacidade financeira de cada ente para efetivar contratos que possibilitem a exploração eficiente do transporte rodoviário sob regime de concessão ou permissão, nos termos constitucionais.

O prazo de validade pode influenciar na política tarifária e, por consequência, impactar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato celebrado em âmbito estadual.

O prazo de validade do bilhete, mais elastecido ou não, corresponde a um benefício que, por sua natureza, tem um custo.

Logo, incumbe aos Estados, como titulares da exploração do transporte rodoviário intermunicipal, a definição da respectiva política tarifária, à luz dos elementos que possam influenciá-la, como o prazo de validade do bilhete, nos termos do art. 175 da Constituição.

Por ser o Estado-membro aquele que arca com os custos decorrentes de eventual prazo de validade mais elastecido, não cabe à União interferir no poder de autoadministração do ente estadual quanto às concessões e permissões dos contratos de transporte rodoviário de passageiros intermunicipal, sob pena de afronta ao pacto federativo.

### ***Em suma:***

**Compete aos estados-membros a definição do prazo de validade de bilhetes de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros.**

STF. Plenário. ADI 4289/DF, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 8/4/2022 (Info 1050).

Com esse entendimento, o Plenário do STF, por unanimidade, conheceu da ação direta e, no mérito, julgou procedente o pedido nela formulado, para declarar a inconstitucionalidade parcial do art. 1º da Lei federal 11.975/2009, com redução de texto do vocábulo “intermunicipal”.

### ***Não esqueça:***

Competência para explorar os serviços de transporte:

- internacional: União;

- interestadual: União;
- intermunicipal: Estado;
- intramunicipal: Município.

## COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

**É constitucional lei estadual que concede aos professores das redes públicas estadual e municipais de ensino o benefício da meia-entrada nos estabelecimentos de lazer e entretenimento**

ODS 4, 8, 10 E 16

**O Estado que edita lei concedendo meia-entrada para os professores das redes públicas estadual e municipais de ensino atua no exercício da competência suplementar prevista no art. 24, § 2º, da Constituição Federal.**

**Ao não incluir no benefício da meia-entrada os professores pertencentes à rede privada e aqueles vinculados às unidades federais de ensino, a legislação atacada não atuou de forma anti-isonômica. Os professores da rede privada estão sob influência de outros mecanismos de incentivo e os professores da rede pública federal estão dedicados quase exclusivamente ao ensino superior e à educação profissional e tecnológica.**

STF. Plenário. ADI 3753/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 8/4/2022 (Info 1050).

### ***O caso concreto foi o seguinte:***

No Estado de São Paulo foi editada a Lei Estadual nº 10.858/2001, que instituiu a meia-entrada para os professores da rede pública estadual e municipal de ensino em casas de diversões, praças desportivas e similares:

Artigo 1º - É assegurado o pagamento de 50% (cinquenta por cento) do valor realmente cobrado para o ingresso em casas de diversões, praças desportivas e similares, aos professores da rede pública estadual e das redes municipais de ensino.

Parágrafo único - A meia-entrada corresponderá sempre à metade do valor do ingresso cobrado, ainda que sobre o seu preço incidam descontos ou atividades promocionais.

Artigo 2º - Consideram-se casas de diversões, para os efeitos desta lei, os estabelecimentos que realizarem espetáculos musicais, artísticos, circenses, teatrais, cinematográficos, atividades sociais recreativas e quaisquer outros que proporcionem lazer e entretenimento.

Artigo 3º - A prova da condição prevista no artigo 1º, para recebimento do benefício, será feita através da carteira funcional emitida pela Secretaria da Educação, ou pela apresentação do respectivo holerite.

Artigo 4º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

O Governador ajuizou ADI contra essa lei arguindo a sua inconstitucionalidade formal.

Segundo o autor, compete privativamente à União disciplinar as atividades econômicas, regidas, essencialmente, pelos códigos e leis civis e comerciais (art. 22, I, da CF/88).

Aduziu, ainda, inconstitucionalidade material pela violação ao princípio constitucional da isonomia (art. 5º, caput).

### ***Esses argumentos foram acolhidos pelo STF?***

**NÃO.**

## ***Inexistência de inconstitucionalidade formal***

A competência para legislar sobre direito econômico é concorrente:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:  
I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;  
(...)

A lei que assegura o benefício da meia-entrada é uma norma relacionada com direito econômico. Existe uma lei federal que trata sobre meia-entrada. É a Lei nº 12.933/2013. Vale ressaltar, contudo, que esse diploma somente assegura a meia-entrada para estudantes, não contemplando os professores. Diante disso, o STF entendeu que o Estado-membro poderia, legitimamente, utilizar-se de sua competência normativa supletiva para assegurar o benefício a essa classe profissional. Dessa feita, ao disciplinar o direito à meia-entrada para a categoria dos professores das redes públicas estadual e municipais de ensino, o Estado de São Paulo atuou no exercício da competência suplementar prevista no art. 24, § 2º, da Constituição Federal, não havendo coincidência ou conflito com a regulação federal:

Art. 24 (...)  
§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

## ***Inconstitucionalidade material***

Sob o aspecto material, também não há inconstitucionalidade, uma vez que a medida não viola, sob qualquer aspecto, o princípio da isonomia.

Deve-se relembrar que o princípio constitucional da isonomia não proíbe que a lei crie distinções. O que o princípio da isonomia proíbe é que as distinções criadas sejam injustificadas, desproporcionais ou destituídas de legítimo propósito.

O tratamento desigual criado pela lei (concessão da meia-entrada apenas à parcela da categoria) está plenamente justificado considerando que constitui estratégia de política pública que se coaduna com a priorização absoluta da educação básica.

Além disso, revela-se como salutar intervenção parcimoniosa do Estado na ordem econômica, que visa à realização de relevantes valores constitucionais, e como condição para a concretização da justiça social.

## ***Em suma:***

**É constitucional lei estadual que concede aos professores das redes públicas estadual e municipais de ensino o benefício da meia-entrada nos estabelecimentos de lazer e entretenimento.**

STF. Plenário. ADI 3753/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 8/4/2022 (Info 1050).

Com base nesse entendimento, o Plenário, por unanimidade, julgou improcedente a ação direta.

## **DOD Plus**

Em seu voto, o Min. Dias Toffoli relembra uma importante classificação elaborada por Eros Grau, que distingue em três as modalidades de intervenção do Estado na economia (ADI 3.512/ES):

| Modalidades de intervenção do Estado na economia (Eros Grau) |                            |                            |
|--|----------------------------|----------------------------|
| Intervenção por<br>ABSORÇÃO ou PARTICIPAÇÃO                  | Intervenção por<br>DIREÇÃO | Intervenção por<br>INDUÇÃO |

|  |  |   |
|--|--|---|
| O Estado intervém <b>no</b> domínio econômico, isto é, no campo da atividade econômica em sentido estrito.   | O Estado intervém <b>sobre</b> o domínio econômico, isto é, sobre o campo da atividade econômica em sentido estrito.   | O Estado intervém <b>sobre</b> o domínio econômico, isto é, sobre o campo da atividade econômica em sentido estrito.  |
| Desenvolve ação como <b>agente</b> (sujeito) econômico.  | Desenvolve ação como <b>regulador</b> dessa atividade.   | Desenvolve ação como <b>regulador</b> dessa atividade.  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Por absorção: quando o Estado assume integralmente o controle dos meios de produção e/ou troca em determinado setor da atividade econômica em sentido estrito; atua em regime de monopólio.</li> <li>• Por participação: o Estado assume o controle de parcela dos meios de produção e/ou troca em determinado setor da atividade econômica em sentido estrito; atua em regime de competição com empresas privadas que permanecem a exercer suas atividades nesse mesmo setor.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Por direção: o Estado exerce pressão sobre a economia, estabelecendo mecanismos e normas de comportamento compulsório para os sujeitos da atividade econômica em sentido estrito.</li> <li>• Por indução: o Estado manipula os instrumentos de intervenção em consonância e na conformidade das leis que regem o funcionamento dos mercados.</li> </ul> | <p>Aqui encontramos preceitos que, embora prescritivos (deônticos), não são dotados da mesma carga de cogência que afeta as normas de intervenção por direção.</p> <p>Temos aqui incitações, estímulos, incentivos para que a pessoa pratique determinada atividade de interesse geral.</p> |

De acordo com essa classificação acima exposta, a lei do Estado de São Paulo seria uma forma de intervenção estatal por direção, na medida em que impõe aos agentes econômicos que operam nos ramos de lazer e de entretenimento do Estado a cobrança pela metade dos valores dos ingressos em relação aos professores das redes públicas estadual e municipais de ensino.

## DIREITO TRIBUTÁRIO

### FATO GERADOR

O parágrafo único do art. 116 do CTN, incluído pela LC 104/2001, é constitucional

#### Importante!!!

ODS 10 E 17

**Art. 116 (...) Parágrafo único. A autoridade administrativa poderá desconsiderar atos ou negócios jurídicos praticados com a finalidade de dissimular a ocorrência do fato gerador do tributo ou a natureza dos elementos constitutivos da obrigação tributária, observados os procedimentos a serem estabelecidos em lei ordinária.**

**A previsão contida no parágrafo único do art. 116 do CTN não viola o texto constitucional. Esse dispositivo não ofende os princípios constitucionais da legalidade, da estrita legalidade e da tipicidade tributária, e da separação dos Poderes.**

**Em verdade, ele confere máxima efetividade a esses preceitos, objetivando, primordialmente, combater a evasão fiscal, sem que isso represente permissão para a autoridade fiscal de cobrar tributo por analogia ou fora das hipóteses descritas em lei, mediante interpretação econômica.**

**O dispositivo apenas viabiliza que a autoridade tributária aplique base de cálculo e alíquota a uma hipótese de incidência estabelecida em lei e que tenha efetivamente se realizado.**

STF. Plenário. ADI 2446/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 8/4/2022 (Info 1050).

***A situação concreta foi a seguinte:***

A Lei Complementar nº 104/2001 incluiu o parágrafo único no art. 116 do Código Tributário Nacional (CTN) prevendo o seguinte:

Art. 116 (...)

Parágrafo único. A autoridade administrativa poderá desconsiderar atos ou negócios jurídicos praticados com a finalidade de dissimular a ocorrência do fato gerador do tributo ou a natureza dos elementos constitutivos da obrigação tributária, observados os procedimentos a serem estabelecidos em lei ordinária.

Ainda no ano de 2001, a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo - CNC ajuizou ADI contra essa inclusão.

A autora alegou que o parágrafo único do art. 116 do CTN faz com que os contribuintes não tenham garantias das operações que fizeram, ainda que de acordo com a lei, “já que a qualquer momento o agente fiscal poderá desqualificar a operação e interpretar que o contribuinte pretendeu valer-se de uma brecha legal para pagar menos tributo”.

Para a entidade, caso a norma não seja suspensa, o direito tributário brasileiro “não mais se regerá pelo princípio da legalidade mas pelo princípio do achismo fiscal”.

***Em 2022, o STF jugou a ação. A Corte concordou com os argumentos da autora? Esse dispositivo é inconstitucional?***

NÃO.

***Norma geral antielisão***

A exposição de motivos do Projeto de Lei Complementar n. 77/1999, elaborada pelo então Ministro de Estado da Fazenda, esclarece as razões que levaram à inclusão do parágrafo único ao art. 116:

“A inclusão do parágrafo único ao art. 116 faz-se necessária para estabelecer, no âmbito da legislação brasileira, norma que permita à autoridade tributária desconsiderar atos ou negócios jurídicos praticados com finalidade de elisão, constituindo-se, dessa forma, em instrumento eficaz para o combate aos procedimentos de planejamento tributário praticados com abuso de forma ou de direito.”

Em razão dessa exposição de motivos, a norma em questão veio a ser apelidada, por muitos doutrinadores, de “norma geral antielisão”.

***Não há ofensa ao princípio da legalidade***

Essa previsão legal não constitui ofensa aos princípios constitucionais da legalidade, da estrita legalidade e da tipicidade tributária, e da separação dos Poderes.

O parágrafo único do art. 116 do CTN tem por objetivo, primordialmente, combater a evasão fiscal, sem que isso represente permissão para a autoridade fiscal cobrar tributo por analogia ou fora das hipóteses descritas em lei, mediante interpretação econômica.



O dispositivo apenas viabiliza que a autoridade tributária aplique base de cálculo e alíquota a uma hipótese de incidência estabelecida em lei e que tenha efetivamente se realizado.

O fato gerador ao qual se refere o parágrafo único do art. 116 do CTN é, dessa forma, aquele previsto em lei.

A desconsideração autorizada pelo dispositivo está limitada aos atos ou negócios jurídicos praticados com intenção de dissimulação ou ocultação desse fato gerador, não autorizando a tributação com base na intenção do que poderia estar sendo supostamente encoberto por uma forma jurídica.

A autoridade fiscal estará autorizada apenas a aplicar base de cálculo e alíquota a uma hipótese de incidência estabelecida em lei e que tenha se realizado.

Além disso, a norma não pretende retirar incentivo ou estabelecer proibição ao planejamento tributário das pessoas físicas ou jurídicas. A norma não proíbe o contribuinte de buscar, pelas vias legítimas e comportamentos coerentes com a ordem jurídica, economia fiscal, realizando suas atividades de forma menos onerosa, e, assim, deixando de pagar tributos quando não configurado fato gerador cuja ocorrência tenha sido lícitamente evitada.

### ***Não há ofensa ao princípio da separação de poderes***

A autora da ADI alegou afronta ao princípio da separação dos poderes, afirmando que o parágrafo único do art. 116 permite que a autoridade fiscal (executiva) atue como legislador, preenchendo as lacunas legais com a interpretação analógica.

O emprego da analogia no direito tributário está autorizado pelo art. 108 do CTN, desde que não resulte em exigência de tributo não previsto em lei.

O art. 108 do CTN não foi alterado pela LC 104/2001, não estando autorizado o agente fiscal a valer-se de analogia para definir fato gerador e, tornando-se legislador, aplicar tributo sem previsão legal.

### ***Elisão fiscal x Evasão fiscal***

Elisão fiscal é diferente de evasão fiscal.

Elisão: há diminuição lícita dos valores tributários devidos, pois o contribuinte evita relação jurídica que faria nascer obrigação tributária.

Evasão: o contribuinte atua de forma a ocultar fato gerador materializado para omitir-se ao pagamento da obrigação tributária devida.

Dessa forma, a despeito dos alegados motivos que resultaram na inclusão do parágrafo único ao art. 116 do CTN, a denominação “norma antielisão” é de ser tida como inapropriada, cuidando o dispositivo de questão de norma de combate à evasão fiscal.

### ***Em suma:***

**Não viola o texto constitucional a previsão contida no parágrafo único do art. 116 do Código Tributário Nacional.**

STF. Plenário. ADI 2446/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 8/4/2022 (Info 1050).

Com base nesse entendimento, o Plenário, por maioria, julgou improcedente o pedido formulado na ADI.



**EXERCÍCIOS**

**Julgue os itens a seguir:**

- 1) Não compete aos estados-membros a definição do prazo de validade de bilhetes de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros. (    ) E
- 2) É inconstitucional lei estadual que concede aos professores das redes públicas estadual e municipais de ensino o benefício da meia-entrada nos estabelecimentos de lazer e entretenimento. (    ) E
- 3) A Lei Complementar nº 104/2001 incluiu o parágrafo único no art. 116 do Código Tributário Nacional (CTN) prevendo que “a autoridade administrativa poderá desconsiderar atos ou negócios jurídicos praticados com a finalidade de dissimular a ocorrência do fato gerador do tributo ou a natureza dos elementos constitutivos da obrigação tributária, observados os procedimentos a serem estabelecidos em lei ordinária.” O Supremo Tribunal Federal declarou esse dispositivo inconstitucional. (    ) E

*Gabarito*

|      |      |      |
|------|------|------|
| 1. E | 2. E | 3. E |
|------|------|------|

**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>.