

Informativo comentado: Informativo 1181-STF

Márcio André Lopes Cavalcante

ÍNDICE

DIREITO CONSTITUCIONAL

COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS

- É constitucional lei estadual que impõe a obrigatoriedade de adaptação de percentual de carrinhos de compras para transporte de crianças com deficiência ou mobilidade reduzida.

TRIBUNAL DE CONTAS

- É inconstitucional norma estadual que confere ao Tribunal de Contas local a prerrogativa de determinar a realização de auditorias aos órgãos de controle interno de cada Poder.

DIREITO TRIBUTÁRIO

SIMPLES NACIONAL

- É constitucional norma que inclui os transportadores autônomos de cargas no regime do Simples Nacional, mediante enquadramento como MEI, nos termos do art. 18-F da LC 123/2006, incluído pela LC 188/2021.

DIREITO CONSTITUCIONAL

COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS

É constitucional lei estadual que impõe a obrigatoriedade de adaptação de percentual de carrinhos de compras para transporte de crianças com deficiência ou mobilidade reduzida

Importante!!!

ODS 8, 10 e 16

Caso concreto: a Lei Estadual nº 16.674/2018, de São Paulo, obriga hipermercados, supermercados e estabelecimentos congêneres a disponibilizarem pelo menos 5% de seus carrinhos de compras adaptados com assentos para crianças com deficiência ou mobilidade reduzida, garantindo mais acessibilidade a esse público.

Essa lei é constitucional.

A competência legislativa concorrente dos estados para legislar sobre proteção e integração social das pessoas com deficiência, bem como sobre defesa da saúde e consumo, autoriza a edição de normas como essa lei estadual.

O princípio da proporcionalidade não foi violado, pois a exigência de apenas 5% de carrinhos adaptados representa medida adequada, necessária e razoável.

O princípio da livre-iniciativa não impede a imposição de medidas proporcionais e razoáveis de acessibilidade, sendo legítima a intervenção normativa para assegurar condições de igualdade e dignidade às pessoas com deficiência.

STF. Plenário. RE 1.198.269/SP, Rel. min. Gilmar Mendes, julgado em 09/06/2025 (Repercussão Geral – Tema 1.286) (Info 1181).

O caso concreto foi o seguinte:

No Estado de São Paulo, foi aprovada a Lei Estadual nº 16.674/2018, que obrigou hipermercados, supermercados e estabelecimentos congêneres a disponibilizarem pelo menos 5% de seus carrinhos de compras adaptados com assentos para crianças com deficiência ou mobilidade reduzida, garantindo mais acessibilidade a esse público.

A Associação Paulista de Supermercados (APAS) ingressou com ação direta de inconstitucionalidade, no Tribunal de Justiça, contra essa previsão alegando que a Lei 16.674/2018 seria inconstitucional por:

- violação ao princípio da isonomia, pois a obrigação foi imposta apenas a hipermercados e supermercados, excluindo outros estabelecimentos do comércio varejista.
- violação ao princípio da proporcionalidade, pois os carrinhos de compra não seriam adequados para transportar pessoas, e já existiriam normas (como o art. 12-A da Lei 10.098/2000) que impõem obrigações semelhantes, tornando a lei estadual redundante.
- violação à livre-iniciativa, ao impor obrigação onerosa a um setor econômico específico, sem a devida contrapartida estatal.

O Tribunal de Justiça de São Paulo julgou o pedido improcedente, declarando a lei constitucional. A APAS interpôs recurso extraordinário insistindo no pedido de inconstitucionalidade.

Para o STF, essa lei estadual é inconstitucional?

NÃO.

Competência legislativa do Estado

O STF afirmou que a Lei Estadual nº 16.674/2018 não usurpou competência da União.

Compete à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios cuidar da proteção e garantia das pessoas com deficiência (CF/1988, art. 23, II), bem como legislar, concorrentemente, sobre a proteção integral de tais pessoas, sobre a defesa da saúde e sobre o consumo (CF/1988, art. 24, V, XII e XIV).

Portanto, o STF entendeu que o Estado de São Paulo tinha competência formal para editar a norma questionada, o que afasta qualquer inconstitucionalidade formal.

Ausência de violação à isonomia

A autora sustentava que a norma era inconstitucional porque imunizava parte do setor varejista da obrigação, ao impor a adaptação apenas a supermercados, hipermercados e congêneres.

O STF rejeitou esse argumento, afirmando que:

- a diferenciação legal tem fundamento racional: trata-se de estabelecimentos grandes, com grande fluxo de pessoas, maior tempo de permanência dos consumidores e maior poder econômico.
- a lei não cria discriminação arbitrária ou irrazoável, mas seleciona um segmento compatível com a finalidade de inclusão e mobilidade de crianças com deficiência.

Assim, o STF entendeu que a diferenciação feita pelo legislador estadual não viola o princípio da isonomia, pois tem fundamento objetivo e razoável.

Ausência de violação ao princípio da proporcionalidade

O STF examinou o conteúdo da norma com base nos três subprincípios da proporcionalidade: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

a) Adequação: a medida é adequada ao fim pretendido, ou seja, facilitar o acesso de crianças com deficiência ou mobilidade reduzida ao ambiente dos supermercados.

Embora o carrinho de compras não tenha sido originalmente projetado para transporte de pessoas, a adoção de modelos adaptados para crianças com deficiência é plenamente viável e eficaz.

O STF também destacou que a medida está em consonância com normas constitucionais e internacionais de proteção à pessoa com deficiência, especialmente a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, incorporada ao ordenamento com força de emenda constitucional (Decreto 6.949/2009).

b) Necessidade

O STF considerou que a existência de normas federais similares (como o art. 12-A da Lei nº 10.098/2000) não torna a lei estadual desnecessária. A norma federal não esgota o tema e permite complementação pelos entes subnacionais, dentro de sua competência concorrente. A lei estadual apenas detalha uma medida específica, sem contrariar ou sobrepor-se ao regime federal.

c) Proporcionalidade em sentido estrito

A imposição legislativa foi considerada razoável e equilibrada:

- a obrigação recai apenas sobre 5% dos carrinhos de compras, o que representa ônus limitado e proporcional para os estabelecimentos.
- a medida não inviabiliza a atividade econômica e não afeta substancialmente a livre-iniciativa, sendo uma intervenção moderada justificada por um valor constitucional superior: a inclusão e dignidade da pessoa com deficiência.

Ausência de ofensa à livre-iniciativa

A Corte reconheceu que a norma impõe um dever ao setor supermercadista, mas entendeu que:

- A livre-iniciativa não é um direito absoluto e pode ser restringida por normas que promovam valores constitucionais superiores, como a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF), a inclusão social e a acessibilidade.
- A jurisprudência do STF admite intervenções normativas na atividade econômica, desde que sejam proporcionais e razoáveis.

Assim, não há violação ao princípio da livre-iniciativa, pois a obrigação impõe a concretização de direitos fundamentais de pessoas com deficiência, especialmente crianças, cuja proteção é prioritária (art. 227, CF).

Em suma:

É constitucional — especialmente por não afrontar os princípios da isonomia, da razoabilidade, da proporcionalidade e da livre-iniciativa — lei estadual que determina aos hipermercados, supermercados e estabelecimentos congêneres locais o dever de disponibilizar 5% dos carrinhos de compras adaptados com assentos para receber crianças com deficiência ou mobilidade reduzida.

STF. Plenário. RE 1.198.269/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 09/06/2025 (Repercussão Geral – Tema 1.286) (Info 1181).

Tese fixada pelo STF:

É constitucional lei estadual que impõe a obrigatoriedade de adaptação de percentual de carrinhos de compras para transporte de crianças com deficiência ou mobilidade reduzida.

STF. Plenário. RE 1.198.269/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 09/06/2025 (Repercussão Geral – Tema 1.286) (Info 1181).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, ao apreciar o Tema 1.286 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário e fixou a tese anteriormente citada.

TRIBUNAL DE CONTAS

É inconstitucional norma estadual que confere ao Tribunal de Contas local a prerrogativa de determinar a realização de auditorias aos órgãos de controle interno de cada Poder

ODS 16

Caso concreto: o art. 61, I, da LCE nº 202/2000, de Santa Catarina, dizia que os órgãos de controle interno do Estado deveriam organizar e executar auditorias por iniciativa própria ou por determinação do Tribunal de Contas do Estado, enviando os relatórios ao TCE.

O STF declarou a nulidade parcial, com redução de texto, desse dispositivo a fim de retirar a expressão “por determinação do Tribunal de Contas do Estado”.

A Constituição Federal, em seus arts. 70 a 74, estabelece relação de colaboração — e não de subordinação — entre o sistema de controle externo (Tribunal de Contas) e o sistema de controle interno (órgãos de auditoria de cada Poder), assegurando autonomia funcional a cada estrutura.

A expressão “por determinação do Tribunal de Contas do Estado” veicula comando incompatível com a autonomia dos órgãos de controle interno, na medida em que subordina suas atividades às ordens do controle externo, violando a separação de poderes e o regime de freios e contrapesos.

STF. Plenário. ADI 5.705/SC, Rel. Min. André Mendonça, julgado em 09/06/2025 (Info 1181)

O caso concreto foi o seguinte:

O art. 61, I, da LCE nº 202/2000, de Santa Catarina, previa que os órgãos de controle interno do Estado deveriam organizar e executar auditorias por iniciativa própria ou por determinação do Tribunal de Contas do Estado, enviando os relatórios ao TCE. Veja:

Art. 61. No apoio ao controle externo, os órgãos integrantes do sistema de controle interno deverão exercer, dentre outras, as seguintes atividades:

I – organizar e executar, por iniciativa própria ou por determinação do Tribunal de Contas do Estado, programação de auditorias contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas sob seu controle, enviando ao Tribunal os respectivos relatórios; (...)

O Governador do Estado de Santa Catarina ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) contra esse dispositivo sustentando que o trecho “por determinação do Tribunal de Contas do Estado”, presente no dispositivo, seria inconstitucional.

O autor argumentou que esse trecho impugnado estabelecia uma relação de hierarquia indevida entre o Tribunal de Contas do Estado e os órgãos de controle interno vinculados aos Poderes estaduais, violando assim:

- o princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF);
- a estrutura constitucional dos sistemas de controle interno e externo (arts. 70 e 74, IV da CF).

O Governador alegou que o relacionamento entre os sistemas de controle deve ser de cooperação, e não de subordinação. Submeter os órgãos de controle interno de todos os Poderes às determinações do TCE implicaria em uma intervenção indevida deste sobre funções e estruturas administrativas alheias.

O STF concordou com os argumentos invocados pelo autor?

SIM.

A Constituição de 1988 instituiu, em seus arts. 70 a 75, o conjunto de regras, procedimentos, órgãos e instituições que formam o modelo de fiscalização (em sentido amplo) contábil, financeira e orçamentária

da Administração Pública, que visa assegurar a legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência dos atos administrativos, compondo o regime de responsabilidade na gestão pública (accountability).

Ao definir esse modelo, o constituinte optou por partilhar o controle da Administração Pública em dois sistemas, a serem exercidos de forma harmônica e simultânea:

i) um sistema de controle externo, exercido pelo Poder Legislativo (auxiliado nessa função pelos Tribunais de Contas); e

ii) um sistema de controle interno, exercido por órgãos de auditoria e/ou controladoria de cada um dos Poderes, no âmbito de suas respectivas estruturas. Vejamos:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Nos termos do art. 71 da Constituição, o sistema de controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

A Constituição de 1988 conferiu ao Tribunal de Contas da União o devido assento constitucional, dotando-lhe de atribuições e garantias institucionais (art. 71 e 73) correspondentes à sua função de auxiliar o Congresso Nacional no exercício do sistema de controle externo da Administração Pública federal.

Ao lado do sistema de controle externo, a Constituição também prevê que o sistema de controle interno será mantido de forma integrada pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, nos seguintes termos:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Assim, verifica-se que o texto constitucional reserva ao sistema de controle externo (art. 71 a 73) e ao sistema de controle interno (art. 74), regras, procedimentos, órgãos e instituições próprias, determinando a cada qual o exercício de suas respectivas atribuições, a serem exercidas dentro de suas correspondentes áreas de atuação. Há, portanto, coexistência e cooperação - não hierarquia - entre os sistemas externo e interno de controle.

A relação horizontal estabelecida entre os sistemas de controle interno e externo deriva da própria cláusula de freios e contrapesos que, por sua vez, é corolário do princípio da separação de poderes. Tal conclusão é facilmente verificável a partir da leitura do art. 74, §1º, da Constituição, que estabelece que

"[o]s responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária".

A obrigatoriedade de dar ciência adquire, aqui, um duplo significado:

- i) primeiro, revela o dever de cooperação e harmonia entre os sistemas interno e externo de controle; e
- ii) segundo, sinaliza a autonomia (ou autogoverno) que cada sistema possui para realizar, por seus próprios mecanismos internos, as medidas (preventivas e corretivas, no controle interno; fiscalizatórias e sancionatórias, no controle externo) que devem ser feitas.

Ao comunicar-se com os Tribunais de Contas, os órgãos de controle interno fornecem informações relevantes que permitem aos órgãos de controle externo exercerem adequadamente suas funções institucionais. Esse intercâmbio revela uma relação de colaboração entre os sistemas de controle, e não de subordinação, em conformidade com o princípio da separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal) e com o sistema de freios e contrapesos.

Dessa forma, pode-se afirmar a seguinte premissa: conforme os arts. 70 a 74 da Constituição Federal, que estabelecem o modelo de fiscalização contábil, financeira e orçamentária, não há subordinação entre o controle interno (exercido pelas controladorias e auditorias de cada Poder) e o controle externo (exercido pelos Tribunais de Contas), mas sim uma relação de cooperação.

Considerando o princípio da simetria institucional entre o Tribunal de Contas da União e os Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 75 combinado com o art. 25 da Constituição e o art. 11 do ADCT), essa relação cooperativa deve ser observada por todos os entes federativos, e não apenas pela União.

Assim, tanto na esfera federal quanto nas esferas estadual, distrital e municipal, aplica-se o entendimento de que os sistemas de controle interno e externo mantêm entre si uma relação horizontal e colaborativa, e não hierárquica, em respeito aos princípios constitucionais da separação dos poderes e da simetria institucional.

Analizando especificamente o caso concreto

Não é necessário grande esforço hermenêutico para constatar que a expressão "por determinação" contida no dispositivo questionado carrega, em si, um sentido de subordinação hierárquica: há alguém que determina ("Tribunal de Contas do Estado") e outro sobre quem recai a determinação ("os órgãos integrantes do sistema de controle interno").

No caso, a "determinação" contida no dispositivo legal questionado, confere ao Tribunal de Contas de Santa Catarina a faculdade de exigir dos órgãos estaduais de controle interno determinadas ações - "organizar e executar [...] programação de auditorias contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas sob seu controle, enviando ao Tribunal os respectivos relatórios" - que se inserem dentro da esfera de atribuições próprias desses órgãos.

Em outros termos, o dispositivo questionado estatui um modelo em que a Corte de Contas catarinense e o sistema de controle externo do respectivo Estado se sobreponham hierarquicamente ao sistema de controle interno dos demais Poderes. Essa sobreposição, como visto, contraria o princípio da separação de poderes, ao permitir que o Tribunal de Contas do Estado intervenha - sem qualquer respaldo constitucional - nas atribuições de órgãos de outros Poderes.

Ademais, não há qualquer disposição no art. 71 (sistema de controle externo) e no art. 74 (sistema de controle interno) da Constituição que confira ao Tribunal de Contas da União a faculdade de determinar aos órgãos de controle interno da Administração Pública federal a realização de certos atos.

Em suma:

É inconstitucional — por violar o princípio da separação de Poderes (art. 2º, CF/88) e os sistemas de controle externo e interno (arts. 70 e 74, IV, CF/88) — norma estadual que confere ao Tribunal de Contas

local a prerrogativa de determinar a realização de auditorias aos órgãos de controle interno de cada Poder.

STF. Plenário. ADI 5.705/SC, Rel. Min. André Mendonça, julgado em 09/06/2025 (Info 1181)

Com base nesses e outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, conheceu parcialmente a ação e, nessa extensão, a julgou parcialmente procedente para declarar a nulidade parcial, com redução de texto, do art. 61, I, da Lei Complementar nº 202/2000 do Estado de Santa Catarina, a fim de retirar a expressão “por determinação do Tribunal de Contas do Estado”.

DOD PLUS – ADI CONTRA TEXTO DE LEI REPRISTINADO

O caso julgado pelo STF trouxe um aspecto muito interessante relacionado com controle de constitucionalidade. Vou explicar abaixo:

A redação original do art. 61, inciso I, da LC estadual nº 202/2000 fala o seguinte: “organizar e executar, por iniciativa própria ou por determinação do Tribunal de Contas do Estado, programação de auditorias...”

Em 2015, contudo, a Lei Complementar estadual nº 666/2015 alterou esse dispositivo, excluindo a expressão “ou por determinação do Tribunal de Contas do Estado”. Ou seja, a nova redação permitia apenas auditorias “por iniciativa própria”, eliminando a possibilidade de o Tribunal de Contas determinar auditorias.

Ocorre que duas associações ajuizaram as ADI nº 5.442/SC e ADI nº 5.453/SC contra a Lei Complementar nº 666/2015, alegando vício formal de iniciativa legislativa.

Em 2016, o STF deferiu as medidas cautelares, suspendendo a eficácia da Lei Complementar nº 666/2015. Aqui entra o efeito repristinatório: quando o STF suspende uma lei que revogou outra norma, a norma originalmente revogada volta a vigorar automaticamente.

Com a suspensão da LC 666/2015:

- a redação “nova” (sem a expressão “ou por determinação do TCE”) foi suspensa;
- a redação “antiga” (originária) (com a expressão “ou por determinação do TCE”) voltou a vigorar.

O Governador de Santa Catarina percebeu que, com a repristinação, voltou a vigorar uma norma que ele considerava inconstitucional (a redação original). Por isso, ajuizou a ADI 5705/SC especificamente contra a norma repristinada (contra o trecho “ou por determinação do TCE”).

Isso é possível? É possível o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade contra uma norma repristinada?

Sim. O fundamento reside no efeito repristinatório inerente ao sistema de controle concentrado de constitucionalidade, previsto no art. 11, §2º, da Lei nº 9.868/99. Quando uma decisão declaratória de inconstitucionalidade no plano abstrato faz revigorar o direito revogado, permite-se que esses dispositivos figurem como objeto de ação direta de inconstitucionalidade, pois a norma teoricamente revogada está produzindo efeitos jurídicos em plenitude.

A norma repristinada está produzindo efeitos. Logo, existe interesse jurídico em se questionar essa norma, que voltou a produzir efeitos.

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

Qual é a natureza da relação constitucional entre os sistemas de controle interno e externo da Administração Pública?

A relação é de cooperação e colaboração, não de hierarquia. O texto constitucional estabelece coexistência entre os sistemas externo (art. 71 a 73) e interno (art. 74) de controle, determinando a cada qual o exercício de suas respectivas atribuições dentro de suas correspondentes áreas de atuação. Essa

relação horizontal deriva da cláusula de freios e contrapesos, corolário do princípio da separação de poderes.

Como se manifesta o dever de cooperação entre os sistemas de controle interno e externo?

O dever de cooperação manifesta-se principalmente através da obrigação prevista no art. 74, §1º, da Constituição, que estabelece que os responsáveis pelo controle interno devem dar ciência ao Tribunal de Contas de qualquer irregularidade ou ilegalidade, sob pena de responsabilidade solidária. Essa obrigatoriedade revela o dever de cooperação e harmonia entre os sistemas, ao mesmo tempo em que sinaliza a autonomia de cada um.

Por que a expressão "por determinação do Tribunal de Contas" foi considerada inconstitucional?

A expressão carrega um sentido de subordinação hierárquica, conferindo ao Tribunal de Contas a faculdade de exigir dos órgãos de controle interno determinadas ações que se inserem dentro da esfera de atribuições próprias desses órgãos. Isso contraria o princípio da separação de poderes, ao permitir que o Tribunal de Contas intervenha sem respaldo constitucional nas atribuições de órgãos de outros Poderes.

Como deve ser interpretado o conceito de "apoio ao controle externo" previsto no art. 74, IV, da Constituição?

O conceito de "apoio ao controle externo" deve ser interpretado como auxílio mútuo, não como cumprimento de determinações. A finalidade constitucional do controle interno de prestar apoio ao controle externo não autoriza a concessão ao Tribunal de Contas da prerrogativa de determinar a realização de auditorias pelos órgãos de controle interno dos demais Poderes estatais.

Qual é a diferença fundamental entre as atribuições dos sistemas de controle interno e externo estabelecidas pela Constituição?

O sistema de controle externo, exercido pelo Poder Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas, possui função fiscalizatória e sancionatória sobre a Administração Pública. Já o sistema de controle interno, mantido por cada Poder, tem função de autoavaliação e autocontrole, exercendo medidas preventivas e corretivas dentro da própria estrutura administrativa, sempre respeitando espaços de atuação próprios, diferenciados e autônomos.

DIREITO TRIBUTÁRIO

SIMPLES NACIONAL

É constitucional norma que inclui os transportadores autônomos de cargas no regime do Simples Nacional, mediante enquadramento como MEI, nos termos do art. 18-F da LC 123/2006, incluído pela LC 188/2021

ODS 16

Caso concreto: o art. 18-F da LC 123/2006, incluído pela LC 188/2021, estabeleceu que os transportadores autônomos de cargas inscritos como MEI teriam um limite de receita bruta anual maior (R\$ 251.600,00) e contribuiriam com 12% do salário-mínimo como previdência, além de prever regra proporcional para quem começasse a atividade no meio do ano. Ou seja, esse dispositivo criou um regime especial de enquadramento tributário e previdenciário para caminhoneiros MEI dentro do Simples Nacional. Esse dispositivo virou lei a partir de um projeto de lei de iniciativa parlamentar.

O STF decidiu que esse dispositivo é constitucional, não havendo vício formal ou material.

A iniciativa parlamentar para propor normas tributárias que instituem, modificam ou revogam tributos é admitida, não havendo reserva de iniciativa exclusiva do Presidente fora do contexto de matérias relativas aos Territórios, nos termos do art. 61, § 1º, II, "b", da CF/88. O Simples Nacional, incluído o regime do MEI, configura regime especial de arrecadação e não benefício fiscal propriamente dito, não caracterizando renúncia de receita sujeita às exigências do art. 113 do ADCT ou do art. 14 da LRF.

O enquadramento do transportador autônomo de cargas como MEI visa promover a formalização, ampliar a arrecadação e garantir proteção previdenciária mínima, atendendo aos princípios constitucionais de fomento às microempresas e empresas de pequeno porte, previstos nos arts. 146, III, "d"; 170, IX; e 179 da CF/88.

STF. Plenário. ADI 7.096/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 09/06/2025 (Info 1181).

O que é o Simples Nacional?

O Simples Nacional é um regime unificado de arrecadação, cobrança e fiscalização de tributos, aplicável às microempresas e empresas de pequeno porte, estando previsto na Lei Complementar nº 123/2006. A empresa que aderir ao Simples desfruta da vantagem de recolher quase todos os tributos (federais, estaduais e municipais) mediante um único pagamento, calculado sobre um percentual de sua receita bruta.

O objetivo do Simples é fazer com que as microempresas e empresas de pequeno porte tenham um regime jurídico simplificado e favorecido, com menos burocracia e menor carga tributária.

O tratamento diferenciado para microempresas e empresas de pequeno porte é um mandamento constitucional, previsto no art. 146, III, "d", art. 170, IX e art. 179, da CF/88.

A inclusão do contribuinte na sistemática do Simples Nacional exige o preenchimento de determinadas condições listadas no art. 17 da LC 123/2006.

Art. 18-F da Lei do Simples, inserido pela LC 188/2021

A Lei Complementar nº 188/2021 incluiu o art. 18-F na LC 123/2006, que é a lei do Simples Nacional, criando regras especiais para um grupo muito específico: os caminhoneiros autônomos que trabalham por conta própria e estão inscritos como MEI (Microempreendedor Individual).

O art. 18-F trouxe três mudanças principais:

1) Aumentou o limite de faturamento anual só para os caminhoneiros MEI:

Enquanto o limite normal do MEI é de R\$ 81 mil por ano, o caminhoneiro MEI pode faturar até R\$ 251.600,00 por ano (ou seja, mais de 3 vezes o valor dos demais MEIs). Isso foi feito porque a atividade de transporte de cargas normalmente movimenta valores mais altos, e o limite anterior era muito baixo para essa categoria.

2) Fixou um valor maior para a contribuição mensal do INSS:

O MEI normal paga 5% do salário mínimo por mês para o INSS. Já o caminhoneiro MEI passou a pagar 12% do salário mínimo, ou seja, mais que o dobro. Isso significa que o caminhoneiro contribui mais para a Previdência Social, mas ainda assim tem uma contribuição facilitada em comparação com outros regimes.

3) Definiu como calcular o limite proporcional nos primeiros meses de atividade:

Quando o caminhoneiro MEI começa a trabalhar durante o ano (por exemplo, em março), o limite de receita é calculado de forma proporcional: R\$ 20.966,67 por mês de atividade até o fim do ano.

Em resumo: a LC 188/2021 criou um tratamento especial para os caminhoneiros autônomos, permitindo que eles sejam MEI com limite de faturamento mais alto e contribuição diferenciada, tornando mais fácil a formalização da atividade e o acesso à Previdência e a outros direitos.

ADI

A Confederação Nacional do Transporte (CNT) ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) questionando a constitucionalidade do art. 18-F da LC 123/2006, inserido pela LC 188/2021.

Segundo a CNT, o dispositivo impugnado seria formalmente inconstitucional, por ter sido proposto por iniciativa parlamentar em matéria que entende ser de competência privativa do Presidente da República (nos termos do art. 61, §1º, II, "b", da Constituição Federal), já que envolveria questão tributária e orçamentária.

A autora sustentou, ainda, a existência de vício material, argumentando que a norma promoveu uma renúncia de receita sem observância dos requisitos legais e constitucionais. Alegou, especificamente, a violação ao art. 113 do ADCT e ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), por ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e de medidas compensatórias. Também apontou ofensa aos princípios constitucionais da separação dos poderes, da legalidade orçamentária e da promoção da seguridade social (arts. 203 e 204 da CF/88).

O STF concordou com os argumentos invocados pela CNT?

NÃO.

Inexistência de inconstitucionalidade formal

Não houve vício de iniciativa no fato de o projeto que deu origem à lei ter sido apresentado por Deputado Federal.

Embora o conteúdo da norma envolva matéria tributária, não há, nesse caso, reserva de iniciativa legislativa ao Presidente da República. O art. 61, § 1º, inciso II, alínea "b", da Constituição Federal, dispõe:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios.

A interpretação literal do dispositivo constitucional permite concluir que a iniciativa privativa do Presidente da República se restringe à matéria tributária e orçamentária relativa aos Territórios Federais, não abrangendo, portanto, qualquer tema de natureza tributária de forma ampla.

Além disso, a jurisprudência do STF é pacífica no sentido de que não há previsão de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Executivo para tratar de matéria tributária, inclusive nos casos de concessão de benefícios fiscais, conforme decidido no Tema 682 da repercussão geral:

Inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedam renúncia fiscal.

Vale ressaltar que a regra do artigo 61, parágrafo 1º, inciso II, b, ao dizer que são de iniciativa do Presidente da República leis tributárias, referem-se apenas aos Territórios Federais.

STF. Plenário. ARE 743.480/MG (repercussão geral- Tema 682), Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 10/10/2013 (Info 729).

Dessa forma, é plenamente válida a iniciativa parlamentar para instituir, alterar ou revogar tributos, o que afasta a aplicação do art. 61, § 1º, II, "b", da Constituição Federal nesse contexto.

A legislação tributária está submetida à regra geral de iniciativa, o que é coerente com os princípios democráticos e com o sistema de freios e contrapesos, permitindo ao Poder Legislativo exercer papel relevante na formulação da política fiscal do Estado.

Tal entendimento aplica-se diretamente ao caso em análise.

A Lei Complementar nº 188/2021, ao disciplinar o regime tributário simplificado do transportador autônomo de cargas, não trata de matéria sujeita à iniciativa reservada.

Por fim, cabe destacar que as hipóteses de iniciativa reservada devem ser interpretadas restritivamente, pois funcionam como exceções à regra geral de liberdade para proposição legislativa. A ampliação dessa reserva por meio de interpretação extensiva é vedada.

Inexistência de inconstitucionalidade material

A requerente argumenta que o dispositivo questionado representaria uma renúncia de receita sem que tenham sido observados os requisitos estabelecidos no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e no art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal):

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

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Essa omissão, segundo alega, comprometeria o financiamento da seguridade social e dos serviços sociais autônomos mantidos pela categoria dos transportadores

Cumpre rememorar que o art. 113 do ADCT, incluído no texto constitucional mediante emenda, prevê:

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

Para o STF, não houve inobservância do art. 113 do ADCT.

O dispositivo impugnado (art. 18-F da Lei Complementar nº 123/2006), incluído pela LC nº 188/2021, estabelece regras específicas para o enquadramento do transportador autônomo de cargas como Microempreendedor Individual (MEI), o que gera desdobramentos no regime tributário simplificado de tais pessoas.

Não há, contudo, renúncia de receita direta e manifesta, apta a atrair a incidência do art. 113 do ADCT.

O Simples Nacional, conforme já decidido pelo STF no julgamento do RE 627.543-RG/RS (Tema 363), não constitui benefício fiscal, mas sim regime jurídico próprio, voltado à simplificação e racionalização das obrigações tributárias de microempresas e empresas de pequeno porte, com respaldo direto no art. 146, III, “d”, no art. 170, IX e art. 179 da Constituição Federal.

Em outras palavras, o Simples Nacional não é renúncia tributária, razão pela qual não há ofensa ao art. 113 da ADCT. Tal regime visa a assegurar tratamento diferenciado e mais favorecido às micro e pequenas empresas, a fim de conferir maior grau de igualdade com as médias e grandes empresas.

Trata-se, portanto, de política pública constitucionalmente orientada, cujo objetivo é fomentar a formalização, reduzir a informalidade e promover justiça fiscal por meio do tratamento jurídico diferenciado.

Sob essa ótica, a ampliação do limite de receita e da base de contribuição previdenciária do transportador autônomo de cargas inscrito como MEI não configura propriamente renúncia de receita.

Além disso, há nos autos notícia da existência de estudos de impacto fiscal realizados pela Câmara dos Deputados, os quais apontam que eventual redução pontual de receitas pode ser compensada por ganhos decorrentes da ampliação da formalização e da arrecadação.

Também não há violação ao princípio da proteção à seguridade social. O novo regime jurídico estabelece uma contribuição previdenciária compatível com a renda presumida da categoria, garantindo o acesso aos benefícios previdenciários essenciais, ainda que com regras adaptadas à capacidade contributiva do Microempreendedor Individual (MEI). Essa opção legislativa revela-se legítima, pois busca equilibrar a ampliação da inclusão previdenciária com a sustentabilidade do sistema.

Além disso, deve-se reconhecer que eventual redução de arrecadação por parte de entidades paraestatais — como o SEST e o SENAT — não constitui, por si só, fundamento suficiente para invalidar uma norma com respaldo constitucional, especialmente na ausência de violação clara a direitos fundamentais ou a cláusulas pétreas da Constituição.

Dessa forma, inexistindo afronta aos arts. 113 do ADCT, 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal ou a qualquer outro dispositivo constitucional, afasta-se a alegação de inconstitucionalidade material.

Em suma:

É constitucional — por não apresentar vício de iniciativa e por não configurar renúncia de receita em sentido estrito — norma que inclui os transportadores autônomos de cargas no regime do Simples Nacional, mediante enquadramento como Microempreendedores Individuais (MEI), nos termos do art. 18-F da Lei Complementar nº 123/2006, incluído pela Lei Complementar nº 188/2021.

STF. Plenário. ADI 7.096/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 09/06/2025 (Info 1181).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou improcedente a ação para assentar a constitucionalidade do art. 2º da Lei Complementar nº 188/2021, que acrescentou o art. 18-F à Lei Complementar nº 123/2006.

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

Qual é o alcance da reserva de iniciativa privativa do Presidente da República em matéria tributária prevista no art. 61, § 1º, II, "b", da CF/88?

A reserva de iniciativa privativa do Presidente da República em matéria tributária restringe-se exclusivamente à organização administrativa e tributária dos Territórios Federais. Não existe, no texto constitucional vigente, previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo para matéria tributária de âmbito nacional, sendo as leis tributárias submetidas à regra de iniciativa geral que permite a qualquer parlamentar apresentar projetos sobre instituição, modificação ou revogação de tributos.

O que caracteriza juridicamente o Simples Nacional e qual sua diferença em relação aos benefícios fiscais tradicionais?

O Simples Nacional não constitui benefício fiscal, mas sim regime jurídico próprio voltado à simplificação e racionalização das obrigações tributárias de microempresas e empresas de pequeno porte. Trata-se de regime tributário diferenciado com respaldo constitucional direto nos arts. 146, III, "d", 170, IX e 179 da CF/88, destinado a assegurar tratamento mais favorecido a essas empresas para conferir maior grau de igualdade com as médias e grandes empresas.

Quando se configura renúncia de receita para fins de aplicação do art. 113 do ADCT?

A renúncia de receita para fins do art. 113 do ADCT configura-se quando há concessão direta e manifesta de benefícios fiscais que resultem em diminuição efetiva da arrecadação. No caso do Simples Nacional, não há renúncia de receita em sentido estrito, pois se trata de regime diferenciado constitucionalmente previsto que visa ampliar a base contributiva por meio da formalização de atividades antes exercidas na informalidade, podendo inclusive resultar em incremento arrecadatório.

Qual o fundamento constitucional para o tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte?

O tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte encontra fundamento nos arts. 146, III, "d", 170, IX e 179 da CF/88. O art. 179 determina que os entes federados dispensem tratamento jurídico diferenciado visando incentivá-las pela simplificação de obrigações ou sua eliminação/redução. O art. 170, IX estabelece como princípio da atividade econômica o tratamento favorecido para empresas de pequeno porte, e o art. 146, III, "d" comete à lei complementar a definição desse tratamento diferenciado.

EXERCÍCIOS

Julgue os itens a seguir:

- 1) É inconstitucional lei estadual que determina aos hipermercados, supermercados e estabelecimentos congêneres locais o dever de disponibilizar 5% dos carrinhos de compras adaptados com assentos para receber crianças com deficiência ou mobilidade reduzida. ()
- 2) É inconstitucional — por violar o princípio da separação de Poderes (art. 2º, CF/88) e os sistemas de controle externo e interno (arts. 70 e 74, IV, CF/88) — norma estadual que confere ao Tribunal de Contas local a prerrogativa de determinar a realização de auditorias aos órgãos de controle interno de cada Poder. ()
- 3) É inconstitucional norma que inclui os transportadores autônomos de cargas no regime do Simples Nacional, mediante enquadramento como Microempreendedores Individuais (MEI), nos termos do art. 18-F da Lei Complementar nº 123/2006, incluído pela Lei Complementar nº 188/2021. ()

Gabarito

1. E | 2. C | 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>.