

Informativo comentado: Informativo 1105-STF

Márcio André Lopes Cavalcante

ÍNDICE

DIREITO CONSTITUCIONAL

DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

- *STF determina que entes federados adotem providências para atendimento à população em situação de rua.*

COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS

- *É inconstitucional lei estadual que cria estágio supervisionado, educativo e profissionalizante, mas que prevê que a relação jurídica se forma diretamente entre o adolescente e a empresa, sem participação de instituição de ensino.*
- *Lei estadual pode instituir feriado comemorativo do Dia de São Jorge.*
- *É inconstitucional lei estadual que proíbe a entrega, em caixas postais comunitárias, de cartas, cartões-postal e correspondências agrupadas; também é inconstitucional lei estadual que proíbe a postagem, em caixas postais comunitárias, de boletos de pagamento.*

MINISTÉRIO PÚBLICO

- *É inconstitucional lei estadual, de iniciativa parlamentar, que exija a atuação do Ministério Público nas operações policiais de cumprimento de medidas possessórias de caráter coletivo.*

SEGURANÇA PÚBLICA

- *As guardas municipais são reconhecidamente órgãos de segurança pública e aquelas devidamente criadas e instituídas integram o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).*

DIREITO ADMINISTRATIVO

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

- *São constitucionais os arts. 2º, 12, 13, 15 e 21, da Lei 8.429/92.*

CÓDIGO DE TRÂNSITO

- *Empresas habilitadas mediante credenciamento podem realizar serviços de fabricação e de estampagem de placas de veículos.*

DIREITO AMBIENTAL

LEI DE BIOSSEGURANÇA

- *A Lei 11.105/2005 (Lei de Biossegurança) é constitucional.*

DIREITO PROCESSUAL PENAL

TRIBUNAL DO JÚRI

- *É inconstitucional o uso da tese da legítima defesa da honra em crimes de feminicídio ou de agressão contra mulheres.*

EXECUÇÃO PENAL

- *É constitucional a Resolução do CNJ que determinou a tramitação da execução penal em todo país por meio do Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU).*

DIREITO CONSTITUCIONAL

DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

**STF determina que entes federados adotem providências
para atendimento à população em situação de rua**

Importante!!!

ODS 1, 3, 8, 10, 11 e 16

Estão presentes os pressupostos necessários para a concessão da medida cautelar (fumaça do bom direito e perigo da demora na efetivação de uma decisão judicial), eis que:

i) a discussão acerca das condições precárias de vida da população em situação de rua no Brasil demanda uma reestruturação institucional que decorre de um quadro grave e urgente de desrespeito a direitos humanos fundamentais; e

ii) a violação maciça de direitos humanos — a indicar um potencial estado de coisas inconstitucional — impele o Poder Judiciário a intervir, mediar e promover esforços para estabelecer uma estrutura adequada de enfrentamento.

Nesse contexto, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem, de modo imediato, observar, obrigatoriamente e independentemente de adesão formal, as diretrizes contidas no Decreto federal 7.053/2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua, em conjunto e nos moldes das determinações estabelecidas na parte dispositiva da decisão desta Corte.

STF. Plenário. ADPF 976 MC-Ref/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 22/8/2023 (Info 1105).

O caso concreto foi o seguinte:

O Partido Rede Sustentabilidade, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) ajuizaram ADPF alegando que existe um Estado de Coisas Inconstitucional concernente às condições desumanas de vida da população em situação de rua no Brasil.

Os autores argumentaram que a conjuntura precária vivida pela população em situação de rua decorre de omissões estruturais e relevantes do poder público, sobretudo atribuíveis ao Poder Executivo – em seus três níveis federativos –, mas também ao Poder Legislativo, em razão de lacunas na legislação e de falhas na reserva de orçamento público em *quantum* suficiente para concretizar diversos direitos fundamentais. Apontaram que pessoas em situação de rua se encontram em condição de fragilidade, incerteza, provisoriedade e precariedade, sendo que o Poder Público tem deixado de cumprir os preceitos constitucionais relativos à saúde, moradia, vida digna e alguns princípios, entre quais o da eficiência.

Argumentaram que o contexto da população em situação de rua tornou-se ainda mais agudo no período pós-pandêmico, em que houve uma intensificação da crise econômica e social no país.

Sustentaram, com isso, que o estado de completa omissão estatal impõe a adoção de técnicas utilizadas pelo STF em sede de controle concentrado de constitucionalidade, a fim de solucionar graves afrontas aos direitos fundamentais, em razão do estado de inconstitucionalidade permanente.

Diante disso, os autores pediram a concessão de medida cautelar para que os Executivos federal, estaduais e municipais promovam ações para preservar a saúde e a vida das populações em situação de rua, como a adesão formal ao Decreto 7.053/2009 (Política Nacional para a População em Situação de Rua) e a instituição do Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a População em Situação de Rua.

No mérito, pediram que sejam determinadas providências legislativas, orçamentárias e administrativas a fim de auxiliar as pessoas nessa condição.

O STF concordou com os argumentos dos autores? A medida cautelar foi deferida?

SIM.

Decisão monocrática deferindo a cautelar

Em 25 de julho de 2023, o Min. Relator Alexandre de Moraes deferiu parcialmente a medida cautelar e determinou uma série de providências para os Poderes Executivo Federal, Estadual, Distrital e Municipal.

Plenário referendou a decisão

Em 22 de agosto de 2023, o Plenário do STF referendou a decisão cautelar. Ficou assentado que:

Estão presentes os pressupostos necessários para a concessão da medida cautelar (fumaça do bom direito e perigo da demora na efetivação de uma decisão judicial), eis que:

- i) a discussão acerca das condições precárias de vida da população em situação de rua no Brasil demanda uma reestruturação institucional que decorre de um quadro grave e urgente de desrespeito a direitos humanos fundamentais; e**
- ii) a violação maciça de direitos humanos — a indicar um potencial estado de coisas inconstitucional — impele o Poder Judiciário a intervir, mediar e promover esforços para estabelecer uma estrutura adequada de enfrentamento.**

STF. Plenário. ADPF 976 MC-Ref/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 22/8/2023 (Info 1105).

A atenção à população em situação de rua deve ser realizada com o intuito de:

- 1) evitar a entrada nas ruas;
- 2) garantir direitos enquanto o indivíduo está em situação de rua; e
- 3) promover condições para a saída das ruas.

No âmbito da medida cautelar em análise, também se consideraram, entre outros fatores:

- (i) os desafios do retorno da população em situação de rua à educação escolar, que vão além da falta de acesso a programas;
- (ii) os obstáculos relacionados à reinserção no mercado de trabalho;
- (iii) a “aporofobia”, entendida como violadora dos objetivos fundamentais, em especial o relacionado ao combate a todas as formas de discriminação (art. 3º, IV, CF/88);
- (iv) o direito à identidade além do mero registro;
- (v) o acolhimento institucional e o direito fundamental à moradia;
- (vi) a presença de atos comissivos e omissivos, imputados a agentes públicos e pessoas privadas, que atentam flagrantemente contra a dignidade dessa população;
- (vii) a necessidade de medidas paliativas que impulsionem a construção de respostas estatais duradouras; e
- (viii) a necessidade de elaboração de um estudo capaz de delinear todas as nuances que permeiam o problema crônico social em debate, para evitar políticas desassociadas do espaço e do tempo de aplicação.

Nesse contexto, os estados, o Distrito Federal e os municípios devem, de modo imediato, observar, obrigatoriamente e independentemente de adesão formal, as diretrizes contidas no Decreto federal nº 7.053/2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua, em conjunto e nos moldes das determinações estabelecidas na parte dispositiva da decisão do STF.

STF. Plenário. ADPF 976 MC-Ref/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 22/8/2023 (Info 1105).

O mencionado decreto deve ser interpretado como pormenorização efetiva de comandos constitucionais, a ser aplicado de forma a atingir todos os entes subnacionais. Essa aplicação nacional também promove preceitos constitucionais conformadores da assistência social que asseguram ao ente federal as competências de coordenar ações governamentais e estabelecer normas gerais, atribuições reproduzidas na Lei nº 8.742/1993.

Além disso, visando à construção de uma solução robusta e duradoura, é necessário mobilizar os demais Poderes, mais afeitos às especificidades das políticas públicas.

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, referendou a cautelar anteriormente concedida para o fim de tornar obrigatória a observância, pelos estados, Distrito Federal e municípios, imediata e independentemente de adesão formal, das diretrizes contidas no Decreto federal nº 7.053/2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua, bem como determinar:

1) A formulação pelo Poder Executivo federal, no prazo de 120 dias, do Plano de Ação e Monitoramento para a Efetiva Implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua, com a participação, dentre outros órgãos, do Comitê intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua (CIAMP-Rua), do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), da Defensoria Pública da União (DPU) e do Movimento Nacional da População em Situação de Rua.

O plano deverá, no mínimo, conter os seguintes tópicos:

- a) Elaboração de um diagnóstico atual da população em situação de rua, com identificação do perfil, da procedência e de suas principais necessidades, entre outros elementos a amparar a construção de políticas públicas voltadas ao segmento;
- b) Criação de instrumentos de diagnóstico permanente da população em situação de rua;
- c) Desenvolvimento de mecanismos para mapear a população em situação de rua no censo realizado pelo IBGE;
- d) Estabelecimento de meios de fiscalização de processos de despejo e de reintegração de posse no País, e seu impacto no tamanho da população em situação de rua;
- e) Elaboração de diretrizes para a intervenção do Poder Público, pautadas no tratamento humanizado e não violento da população em situação de rua, englobando, entre outros, a formação e o treinamento de agentes públicos, bem como as formas de abordagens específicas aos “hiperhipossuficientes”;
- f) Elaboração de programas de capacitação e de sensibilização de agentes públicos das áreas da saúde, assistência social, educação, segurança pública, justiça, entre outras, para atuarem junto à população em situação de rua;
- g) Incorporação, na Política Nacional de Habitação, das demandas da população em situação de rua;
- h) Análise de programas de transferência de renda e sua capilaridade em relação à população em situação de rua;
- i) Previsão de um canal direto de denúncias contra violência;
- j) Elaboração de medidas para garantir padrões mínimos de qualidade nos centros de acolhimento, resguardando a higiene e a segurança dos locais;
- l) Desenvolvimento de programas de prevenção de suicídio junto à população em situação de rua;
- m) Elaboração de programas educacionais e de conscientização pública sobre a aporofobia e sobre a população em situação de rua;
- n) Formulação de políticas para fomentar a saída da rua através de programas de emprego e de formação para o mercado de trabalho;
- o) Elaboração de medidas para o fortalecimento de políticas públicas voltadas a moradia, trabalho, renda, educação e cultura de pessoas em situação de rua;
- p) Indicação de possíveis incentivos fiscais para a contratação de trabalhadores em situação de rua.

2) Aos Poderes Executivos municipais e distrital, bem como onde houver atuação, aos Poderes Executivos federal e estaduais que, no âmbito de suas zeladorias urbanas e nos abrigos de suas respectivas responsabilidades:

- a) Efetivem medidas que garantam a segurança pessoal e dos bens das pessoas em situação de rua dentro dos abrigos institucionais existentes;

b) Disponibilizem o apoio das vigilâncias sanitárias para garantir abrigo aos animais de pessoas em situação de rua;

c) Proibam o recolhimento forçado de bens e pertences, assim como a remoção e o transporte compulsório de pessoas em situação de rua;

d) Vedem o emprego de técnicas de arquitetura hostil contra as populações em situação de rua, bem como efetivem o levantamento das barreiras e equipamentos que dificultam o acesso a políticas e serviços públicos, assim como mecanismos para superá-las;

e) No âmbito das zeladorias urbanas:

e.1) Divulguem previamente o dia, o horário e o local das ações de zeladoria urbana nos seus respectivos sites, nos abrigos, e outros meios em atendimento ao princípio da transparência dos atos da Administração Pública, permitindo assim que a pessoa em situação de rua recolha seus pertences e que haja a limpeza do espaço sem conflitos;

e.2) Prestem informações claras sobre a destinação de bens porventura apreendidos, o local de armazenamento dos itens e o procedimento de recuperação do bem;

e.3) Promovam a capacitação dos agentes com vistas ao tratamento digno da população em situação de rua, informando-os sobre as instâncias de responsabilização penal e administrativa;

e.4) Garantam a existência de bagageiros para as pessoas em situação de rua guardarem seus pertences;

e.5) Determinem a participação de agentes de serviço social e saúde em ações de grande porte;

e.6) Disponibilizem bebedouros, banheiros públicos e lavanderias sociais de fácil acesso para população em situação de rua;

e.7) Realizem inspeção periódica dos centros de acolhimento para garantir, entre outros, sua salubridade e sua segurança;

f) Realização periódica de mutirões da cidadania para a regularização de documentação, inscrição em cadastros governamentais e inclusão em políticas públicas existentes;

g) Criação de um programa de enfrentamento e prevenção à violência que atinge a população em situação de rua;

h) Formulação de um protocolo intersetorial de atendimento na rede pública de saúde para a população em situação de rua;

i) Ampla disponibilização e divulgação de alertas meteorológicos, por parte das Defesas Civas de todos os entes federativos, para que se possam prever as ondas de frio com a máxima antecedência e prevenir os seus impactos na população em situação de rua;

j) Disponibilização imediata:

j.1) Pela defesa civil, de barracas para pessoas em situação de rua com estrutura mínima compatível com a dignidade da pessoa humana, nos locais nos quais não há número de vagas em número compatível com a necessidade;

j.2) A disponibilização de itens de higiene básica à população em situação de rua.

3) Aos Poderes Executivos municipais e distrital, no prazo de 120 dias, a realização de diagnóstico pormenorizado da situação nos respectivos territórios, com a indicação do quantitativo de pessoas em situação de rua por área geográfica, quantidade e local das vagas de abrigo e de capacidade de fornecimento de alimentação.

DOD PLUS – TEMA CORRELATO: LEI PADRO JÚLIO LANCELOTTI

A Lei nº 14.489/2022 alterou o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) para vedar o emprego de técnicas construtivas hostis em espaços livres de uso público.

O caput do art. 2º do Estatuto da Cidade passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XX:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

XX - promoção de conforto, abrigo, descanso, bem-estar e acessibilidade na fruição dos espaços livres de uso público, de seu mobiliário e de suas interfaces com os espaços de uso privado, vedado o emprego de materiais, estruturas, equipamentos e técnicas construtivas hostis que tenham como objetivo ou resultado o afastamento de pessoas em situação de rua, idosos, jovens e outros segmentos da população.

O ato normativo foi denominado “Lei Padre Júlio Lancellotti” “porque, no ano passado, o padre viralizou nas redes sociais ao protagonizar uma cena em que tentava quebrar pedras instaladas pela prefeitura de São Paulo embaixo de um viaduto.” (<https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/12/22/apos-derrubar-veto-de-bolsonaro-congresso-promulga-lei-padre-julio-lancellotti.ghtml>)

A Lei nº 14.489/2022 entrou em vigor na data de sua publicação (22/12/2022).

COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS

É inconstitucional lei estadual que cria estágio supervisionado, educativo e profissionalizante, mas que prevê que a relação jurídica se forma diretamente entre o adolescente e a empresa, sem participação de instituição de ensino

É inconstitucional — por usurpar a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho (art. 22, I, CF/88) — lei estadual que, ao criar o “estágio supervisionado, educativo e profissionalizante” sob a forma de bolsa de iniciação ao trabalho ao menor que frequente o ensino regular ou supletivo, constitui relação jurídica que se aproxima do instituto do contrato de aprendizagem.

STF. Plenário. ADI 3.093/RJ, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 28/8/2023 (Info 1105).

O caso concreto foi o seguinte:

No Estado do Rio de Janeiro, foi promulgada a Lei nº 1.888/91, que criou o “estágio supervisionado, educativo e profissionalizante” sob a forma de bolsa de iniciação ao trabalho.

O ponto controverso dessa Lei foi que ela previu que a relação jurídica seria constituída diretamente entre a empresa ou entidade de direito público e o adolescente, sem a participação de instituição de ensino.

Em outras palavras, seria um estágio sem a intervenção de instituição de ensino.

Confira alguns dispositivos da Lei:

Art. 1º O estágio supervisionado, educativo e profissionalizante de que trata o artigo 50 da Constituição Estadual será concedido pelas empresas ou entidades de direito público, sob forma de bolsa de iniciação ao trabalho e aprendizado ao menor entre 14 e 18 anos incompletos que frequente ensino regular ou supletivo, mesmo sem qualquer qualificação profissional.

§ 1º Considera-se bolsa de iniciação ao trabalho a atividade realizada sob forma de aprendizado, treinamento e encaminhamento profissional do adolescente.

§ 2º Considera-se aprendizado a formação técnica profissional ministrada segundo as diretrizes e bases da legislação de educação em vigor. A formação técnica profissional obedecerá aos princípios previstos nos artigos 63 e 67, incisos I a III do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Art. 2º Podem as empresas ter em seus serviços um número de adolescentes bolsistas não superior a 10% (dez por cento) do seu quadro de pessoal, percentual este calculado sobre o número de empregados que trabalhem em funções compatíveis com o trabalho do menor.

Art. 3º Em cada município os Conselhos Tutelares e Conselhos Municipais de Defesa do Direito da Criança e do Adolescente ficarão encarregados de orientar e fiscalizar o funcionamento das bolsas de iniciação ao trabalho e aprendizado em consonância com as Secretarias Estadual e Municipais de Educação.

§ 1º Poderão encaminhar para a Bolsa de iniciação ao trabalho e aprendizado os Conselhos Tutelares, Conselhos Municipais de Defesa do Direito da Criança e do Adolescente, as escolas de 1º e 2º graus, as entidades governamentais e não governamentais, conforme a Lei nº 8.069/1990.

§ 2º Os adolescentes que estejam sob o regime de internamento ou em abrigo provisório nas entidades governamentais e não governamentais poderão ser encaminhados ao estágio supervisionado e aprendizagem.

Art. 4º À concedente da Bolsa caberá a fixação dos locais, datas e horários em que se realizarão as atividades dos bolsistas, observando as determinações dos artigos 404 e 405 da Consolidação das Leis do Trabalho e o artigo 67 da Lei nº 8.069, de 13.07.90.

Art. 6º Ao adolescente assistido são assegurados pelo Cedente da Bolsa os seguintes direitos:

I – Jornada máxima de 25 (vinte e cinco) horas semanais distribuídas em 5 (cinco) horas diárias compatíveis com o horário escolar;

II – Bolsa de iniciação ao trabalho, a ser paga até o quinto dia do mês subsequente, em valor não inferior à metade do salário mínimo;

III – trinta dias por ano de ausência às atividades de iniciação ao trabalho, durante o período de férias escolares ou a pedido do adolescente assistido, dos exames finais, sem prejuízo da percepção da Bolsa;

IV – anotação da Bolsa de iniciação ao trabalho na Carteira de Trabalho e Previdência Social pela Delegacia do Ministério do Trabalho;

V – seguro contra acidentes pessoais;

VI – outros benefícios que a empresa possa dar.

Art. 7º Extinguir-se-á a Bolsa de iniciação ao trabalho do adolescente assistido, nas seguintes hipóteses:

I – reincidência de faltas não justificadas;

II – inadaptação do adolescente ao serviço;

III – falta disciplinar;

IV – frequência irregular às atividades escolares, definida como ausência superior a 20% (vinte por cento) da carga horária obrigatória mensal;

V – completar o adolescente 18 anos de idade;

VI – pedido do adolescente assistido.

§ 1º Nos casos previstos neste artigo deve a empresa, no prazo de 30 (trinta) dias, comunicar o fato ao serviço ou ao comitê, solicitando o encaminhamento de outro adolescente, se assim desejar.

§ 2º O adolescente assistido perde um trinta avos do valor mensal da Bolsa de iniciação ao trabalho por dia de falta não justificada, a critério da empresa.

Art. 9º A Bolsa de iniciação ao trabalho do adolescente assistido, concedida nos termos do disposto nesta Lei, não gera vínculo empregatício.

Art. 10. A Bolsa de iniciação terá duração mínima de 12 (doze) meses. Terminado ou não o período e caso seja do interesse das partes, Concedente e Bolsista, é celebrado o contrato de trabalho.
§ 1º Fica assegurado àquele estagiário bolsista que completa 18 anos a continuidade da Bolsa de iniciação ao trabalho até o final do curso, sem que isto seja caracterizado como vínculo empregatício.

§ 2º Sendo o bolsista portador de deficiência psicomotora e cujo rendimento operativo seja reduzido, não se levará em conta o prazo de duração prescrito no artigo.

Art. 12. Ao infrator das normas desta Lei e as de proteção ao adolescente será aplicada a multa de 100 (cem) UFERJs.

O Procurador-Geral da República ajuizou ADI contra essa lei argumentando que ela seria formalmente inconstitucional porque trataria sobre direito do trabalho, matéria de competência privativa da União, nos termos do art. 22, I, da CF/88.

Esse argumento foi acolhido pelo STF? A Lei é inconstitucional?

SIM. Vamos entender com calma.

De quem é a competência para legislar sobre direito do trabalho?

Da União.

A Constituição Federal atribui à União competência privativa para legislar sobre direito do trabalho (art. 22, I):

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

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

Essa escolha do legislador constituinte se justifica porque as normas trabalhistas devem ser uniformes em todo o território nacional, sob pena de surgir situação de insegurança jurídica.

Os Estados e o Distrito Federal só podem dispor sobre questões específicas da matéria a partir de autorização outorgada em lei complementar nacional:

Art. 22. (...)

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

De quem é a competência para legislar sobre educação e ensino?

Da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A competência para elaborar normas legais atinentes a ensino e educação é concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (art. 24, IX, CF/88):

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
(...)

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

Diante disso, é importante analisar se essa Lei do Estado do Rio de Janeiro, ao tratar sobre estágio supervisionado, educativo e profissionalizante, disciplinou matéria relacionada com direito do trabalho ou se apenas tratou a respeito de ensino e educação.

A Lei do Estado do Rio de Janeiro tratou sobre direito do trabalho ou sobre educação e ensino?

Sobre direito do trabalho. Isso porque ela regulamentou, na verdade, uma forma de contrato de aprendizagem.

O que é o contrato de aprendizagem (menor aprendiz)?

A CLT, alterada pela Lei nº 10.097/2000, disciplina em seus arts. 428 a 433, o trabalho do “menor aprendiz”, também chamado de “jovem aprendiz”. Trata-se do que a legislação denomina “contrato de aprendizagem”:

Art. 428. Contrato de aprendizagem é o contrato de trabalho especial, ajustado por escrito e por prazo determinado, em que o empregador se compromete a assegurar ao maior de quatorze e menor de dezoito anos, inscrito em programa de aprendizagem, formação técnico-profissional metódica, compatível com o seu desenvolvimento físico, moral e psicológico, e o aprendiz, a executar, com zelo e diligência, as tarefas necessárias a essa formação.

Os demais artigos da CLT trazem regras e exigências para essa espécie de contrato:

Art. 429. Os estabelecimentos de qualquer natureza são obrigados a empregar e matricular nos cursos dos Serviços Nacionais de Aprendizagem número de aprendizes equivalente a cinco por cento, no mínimo, e quinze por cento, no máximo, dos trabalhadores existentes em cada estabelecimento, cujas funções demandem formação profissional.

Art. 432. A duração do trabalho do aprendiz não excederá de seis horas diárias, sendo vedadas a prorrogação e a compensação de jornada.

O contrato de aprendizagem possui majoritário propósito educativo direcionado à inserção do aprendiz no mercado de trabalho, eis que a relação se forma sem a participação de instituição de ensino, configurando relação de natureza trabalhista especial.

Nos termos do art. 428 da CLT, o contrato de aprendizagem é formalizado diretamente entre empregador e aprendiz. Desse último (menor aprendiz) exige-se que esteja matriculado em escola e frequente as aulas, caso não tenha concluído o ensino médio, e que seja inscrito em programa de aprendizagem desenvolvido sob a orientação de entidade qualificada em formação técnico-profissional.

Qual é a diferença do contrato de aprendizagem para o estágio?

O estágio tem caráter predominantemente educativo relacionado ao projeto pedagógico do curso que o estagiário frequenta. Tanto que a instituição de ensino tem a responsabilidade de participar do vínculo. Justamente por isso, a competência para legislar sobre estágio é concorrente, por se tratar de educação e ensino (art. 24, IX, CF/88).

Em que pese também dependa de o interessado estar matriculado e frequentar regularmente curso educativo, no contrato de estágio há um requisito adicional, consistente na celebração de termo de compromisso entre o educando, a parte concedente do estágio e a instituição de ensino.

No contrato de aprendizagem, o marco principal é a finalidade de inserir o aprendiz no meio trabalhista, tanto que a relação se forma sem a participação de instituição de ensino a conferir primazia ao caráter educacional. É dizer, o contrato de aprendizagem tem majoritário propósito educativo direcionado ao mercado de trabalho.

Já o estágio tem caráter predominantemente educativo relacionado ao projeto pedagógico do curso que o estagiário frequenta. Forte sinal disso é a responsabilidade da instituição de ensino em participar da formação do vínculo.

Voltando caso concreto

Na espécie, a lei estadual impugnada prevê a constituição da relação jurídica diretamente entre a empresa ou entidade de direito público e o menor de 14 a 18 anos incompletos, sem a participação da instituição de ensino. Essa circunstância, aliada à não exigência de termo de compromisso, comum em contrato de estágio, afasta a natureza essencialmente educacional capaz de configurar o pretendido estágio.

A regulamentação do estágio, por seu turno, é manifestação da atribuição normativa sobre o tema educação e ensino e, portanto, de competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal.

Com isso, reconhece-se que a Lei nº 1.888/91 do Estado do Rio de Janeiro, conquanto possua inegável objetivo salutar no sentido de conferir ao jovem uma oportunidade de estágio, acabou por disciplinar matéria trabalhista atinente ao contrato especial de aprendizagem, de forma a não se compatibilizar com a competência normativa privativa da União estabelecida no art. 22, I, da Constituição Federal.

Em suma:

É inconstitucional — por usurpar a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho (art. 22, I, CF/88) — lei estadual que, ao criar o “estágio supervisionado, educativo e profissionalizante” sob a forma de bolsa de iniciação ao trabalho ao menor que frequente o ensino regular ou supletivo, constitui relação jurídica que se aproxima do instituto do contrato de aprendizagem.

STF. Plenário. ADI 3093/RJ, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 28/8/2023 (Info 1105).

Modulação dos efeitos

Como a lei vigorou durante 21 anos e como foram constituídas inúmeras relações de boa-fé neste período, o STF decidiu declarar a inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, da Lei nº 1.888/91, pelo prazo de 24 meses. Neste prazo o legislador estadual deverá reapreciar a disciplina do estágio supervisionado, educativo e profissionalizante à luz da disciplina estabelecida na Lei federal nº 11.788/2008.

Conclusão

Com base nesse entendimento, o Plenário, por maioria, julgou procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, da Lei nº 1.888/91 do Estado do Rio de Janeiro, pelo prazo de 24 meses, período em que o legislador estadual deverá reapreciar a disciplina do estágio supervisionado, educativo e profissionalizante à luz da disciplina estabelecida na Lei federal nº 11.788/2008. O Tribunal também modulou os efeitos da decisão, a fim de que passe a surtir efeitos após o prazo de 24 meses a contar da publicação da ata de julgamento.

COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS

Lei estadual pode instituir feriado comemorativo do Dia de São Jorge

ODS10E16

É constitucional lei do Estado do Rio de Janeiro que institui o feriado comemorativo do “Dia de São Jorge”.

Essa lei está inserida dentro da competência comum dos entes federados para proteger documentos, obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, monumentos, paisagens naturais notáveis e sítios arqueológicos (art. 23, III, CF/88). Além disso, é competência concorrente legislar sobre esses temas (art. 24, VII, CF/88).

STF. Plenário. ADI 4.092/RJ, Rel. Min. Nunes Marques, redator do acórdão Min. Edson Fachin, julgado em 28/8/2023 (Info 1105).

O caso concreto foi o seguinte:

No Estado do Rio de Janeiro, foi editada a Lei nº 5.198/2008, que instituiu, no dia 23 de abril, feriado estadual em celebração ao Dia de São Jorge.

A Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) ajuizou ADI contra essa lei.

A alegação é de que o Estado-membro é incompetente para legislar sobre direito do trabalho (art. 22, I, da CF/88) e que a Lei Federal nº 9.093/95, já prevê, de forma exhaustiva, os dias de feriados civis e religiosos. Além da ofensa formal à Constituição, a Requerente também sustenta que a fixação de feriados por lei estadual é desproporcional e arbitrária, porque seria possível homenagear o santo, sem obrigar o fechamento do comércio.

O STF concordou com os argumentos da autora? A Lei fluminense é inconstitucional?

NÃO.

A Lei federal nº 9.093/95 dispõe sobre feriados no Brasil nos seguintes termos:

Art. 1º São feriados civis:

I - os declarados em lei federal;

II - a data magna do Estado fixada em lei estadual.

III - os dias do início e do término do ano do centenário de fundação do Município, fixados em lei municipal.

Art. 2º São feriados religiosos os dias de guarda, declarados em lei municipal, de acordo com a tradição local e em número não superior a quatro, neste incluída a Sexta-Feira da Paixão.

Para o STF, a Lei federal nº 9.043/95 não restringe a competência legislativa dos Estados e dos Municípios apenas para os casos que elenca nem afasta o exercício de proteção dos bens histórico-culturais imateriais pelos entes federados. Em outras palavras, o rol da Lei nº 9.043/95 não é taxativo. Nas exatas palavras do Min. Edson Fachin:

“(...) a Lei Federal nº 9.093/1995 não atua como clear statement rule. (...)

(...) como essa disposição não é acompanhada do vocábulo exclusivamente ou apenas, não fica afastada a competência do ente federado no exercício da competência de preservação de bens histórico-culturais imateriais.”

Os entes federados detêm competência comum para proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos (art. 23, III, CF/88):

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

Além disso, possuem competência para legislar concorrentemente sobre esse tema (art. 24, VII, CF/88):

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

Essa situação comumente ocorre com o dia da consciência negra, dia 20 de novembro, instituído em diversos Estados e Municípios, para preservar a memória da morte de Zumbi de Palmares e de sua luta

pela igualdade racial.

No caso concreto, o Estado do Rio de Janeiro, nos moldes da proteção visada pela norma, justificou a instituição de feriado de alta significação étnica ao demonstrar a relevância religiosa e cultural do santo católico São Jorge.

Assim, na linha de compreensão do federalismo cooperativo e consoante a atual jurisprudência do STF, deve ser reconhecida a legitimidade das razões invocadas pelo Poder Público estadual.

Em suma:

É constitucional — pois inserida dentro da competência comum dos entes federados para proteger documentos, obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, monumentos, paisagens naturais notáveis e sítios arqueológicos (art. 23, III, CF/88), e da competência concorrente para legislar sobre esses temas (art. 24, VII, CF/88) — a instituição, pela Lei fluminense nº 5.198/2008, de feriado comemorativo do “Dia de São Jorge”.

STF. Plenário. ADI 4092/RJ, Rel. Min. Nunes Marques, redator do acórdão Min. Edson Fachin, julgado em 28/8/2023 (Info 1105).

Com base nesse entendimento, o Plenário do STF, por maioria, julgou improcedente o pedido e, consequentemente, declarou a constitucionalidade da Lei nº 5.198/2008, do Estado do Rio de Janeiro.

*** O que é *clear statement rule*?**

A repartição de competências é característica fundamental em um Estado federado (Federação) para que seja protegida a autonomia de cada um dos seus membros e, por conseguinte, a convivência harmônica entre todas as esferas, com o fito de evitar a secessão (separação).

A Constituição Federal reparte as competências entre os entes afirmando as matérias que são de competência privativa da União (art. 22), as que são de competência concorrente (art. 24) e reservando para os Estados-membros as competências residuais (art. 25, § 1º).

Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria. É o que a jurisprudência norte-americana denominou de *presumption against preemption*.

A presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, legislarem sobre seus respectivos interesses (*presumption against preemption*) pode ser afastada, mas desde que por uma norma federal expressa (*clear statement rule*).

DOD PLUS — JULGADO CORRELATO

É constitucional lei municipal que instituía feriado local para comemorar o Dia da Consciência Negra

É constitucional a instituição, por lei municipal, de feriado local para a comemoração do Dia da Consciência Negra, a ser celebrado em 20 de novembro, em especial porque a data representa um símbolo de resistência cultural e configura ação afirmativa contra o preconceito racial.

STF. Plenário. ADPF 634/SP, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 30/11/2022 (Info 1078).

COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS

É inconstitucional lei estadual que proíbe a entrega, em caixas postais comunitárias, de cartas, cartões-postal e correspondências agrupadas; também é inconstitucional lei estadual que proíbe a postagem, em caixas postais comunitárias, de boletos de pagamento

É inconstitucional lei estadual que proíbe a entrega, em caixas postais comunitárias, das correspondências que se enquadram como carta, cartão-postal e correspondência agrupada. Essa lei é inconstitucional porque invade a competência exclusiva da União para manter o serviço postal e a competência privativa do ente central para legislar sobre a matéria (arts. 21, X; e 22, V, CF/88).

É inconstitucional lei estadual que proíbe a postagem, em caixas postais comunitárias, de boletos de pagamento alusivos a serviços prestados por empresas públicas e privadas. Isso porque essa lei está em contrariedade ao que dispõe a legislação federal que trata da matéria, sem demonstrar interesse particular ou justificativa objetiva e precisa do respectivo ente federativo.

STF. Plenário. ADI 3081/RJ, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 28/8/2023 (Info 1105).

O caso concreto foi o seguinte:

No Estado do Rio de Janeiro, foi editada a Lei nº 3.477/2000, que proíbe a implantação de caixas postais comunitárias. Confira:

Art. 1º O Poder Público Estadual garantirá, no uso de suas atribuições, a todos os cidadãos residentes no Estado do Rio de Janeiro, as condições de acessibilidade e de prestação dos serviços postais.

Art. 2º Fica garantida, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, a entrega de correspondência a todo cidadão no endereço, residencial ou comercial, indicado pela remetente.

Art. 3º É vedada, ao concessionário de serviços postais encarregado da distribuição domiciliar de correspondências a utilização de caixas postais comunitárias ou quaisquer outros meios que possibilitem o descumprimento do estabelecido no Art. 2º.

§ 1º Nas comunidades populares, de baixa renda, ou em áreas de difícil acesso onde não existam endereços residenciais ainda identificados, o concessionário de serviços postais encarregado da distribuição domiciliar de correspondência deverá, em trabalho conjunto com a Associação de Moradores dessas comunidades, ajudar no processo de identificação e organização dos endereços residenciais, de forma a possibilitar aos carteiros a realização do trabalho de distribuição de correspondência nesses endereços.

§ 2º Nas comunidades onde já tenham sido instaladas as caixas postais comunitárias, o concessionário de serviços postais encarregado da distribuição domiciliar de correspondência deverá, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, substituí-las por carteiros para a realização da entrega domiciliar de correspondência, de acordo com o estabelecido no parágrafo anterior.

Art. 4º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

O Procurador-Geral da República ingressou com ADI arguindo a inconstitucionalidade formal da Lei sob o argumento de que os Estados-membros não têm competência legislativa em matéria de serviço postal, ante a atribuição privativa da União para dispor sobre o tema.

O STF acolheu os argumentos do PGR? Essa Lei é inconstitucional?

SIM.

Competência exclusiva sobre serviço postal e correio aéreo nacional

A Constituição Federal outorga exclusivamente à União a atribuição de manter o serviço postal (art. 21, X):

Art. 21. Compete à União:
(...)
X – manter o serviço postal e o correio aéreo nacional;

Além disso, prevê a competência privativa da União para legislar sobre o serviço postal (art. 22, V):

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
(...)
V – serviço postal;

Essa opção do constituinte justifica-se para que o serviço postal possa ser prestado de forma universal, efetiva e eficiente, devendo haver, para isso, uma uniformidade na regulação da matéria.

Nesse contexto, não cabe aos Estados-membros dispor sobre serviço postal, a não ser em questões específicas e mediante autorização veiculada em lei complementar nacional, na forma do parágrafo único do art. 22 da CF/88:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
(...)
Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Importante aqui abrir um parêntese para esclarecer um ponto específico: a prestação exclusiva de serviço postal pela União não engloba a distribuição de boletos bancários, de contas telefônicas, de luz e água e de encomendas. Assim, quando a CF fala em serviço postal, isso quer dizer carta, cartão-postal e correspondência agrupada. Logo, empresas privadas podem fazer os serviços de distribuição de boletos, contas e encomendas. Exs: DHL, UPS, Fedex. É por essa razão que, quando você faz uma compra pela Amazon, Mercado Livre, Magazine Luiza etc., não recebe a encomenda pelos Correios (ECT), mas sim por meio de uma empresa transportadora privada.

O STF já se manifestou nesse sentido:

Os Estados-membros e o Distrito Federal têm competência legislativa para estabelecer regras de postagem de boletos referentes a pagamento de serviços prestados por empresas públicas e privadas. STF. Plenário. ARE 649379/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, red. p/ o ac. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 13/11/2020 (Repercussão Geral – Tema 491) (Info 999).

Competência sobre caixas postais comunitárias

Desse modo, o serviço postal prestado como prerrogativa exclusiva do ente central (União) é constituído pelas atividades previstas na Lei nº 6.538/78, e se restringe aos conceitos de carta, cartão-postal, impresso, cecograma (correspondência para pessoas com deficiência visual), pequena-encomenda e correspondência agrupada:

Art. 7º Constitui serviço postal o recebimento, expedição, transporte e entrega de objetos de correspondência, valores e encomendas, conforme definido em regulamento.
§ 1º - São objetos de correspondência:
a) carta;
b) cartão-postal;
c) impresso;
d) cecograma;
e) pequena - encomenda.

§ 2º - Constitui serviço postal relativo a valores:

- a) remessa de dinheiro através de carta com valor declarado;
- b) remessa de ordem de pagamento por meio de vale-postal;
- c) recebimento de tributos, prestações, contribuições e obrigações pagáveis à vista, por via postal.

§ 3º - Constitui serviço postal relativo a encomendas a remessa e entrega de objetos, com ou sem valor mercantil, por via postal.

De acordo com o art. 12 do diploma, cabe a regulamento (decreto, portaria, instrução normativa etc.) dispor sobre as condições de entrega dos objetos postais. Confira-se:

Art. 12. O regulamento disporá sobre as condições de aceitação, encaminhamento e entrega dos objetos postais, compreendendo, entre outras, código de endereçamento, formato, limites de peso, valor e dimensões, acondicionamento, franqueamento e registro.

Nessa seara, a Portaria nº 141, de 28 de abril de 1998, do Ministério das Comunicações, instituiu o serviço de caixa postal comunitária, a ser prestado pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT).

Conforme a previsão do art. 2º do ato regulamentar, “o Serviço de Caixa Postal Comunitária – CPC caracteriza-se como uma modalidade de distribuição de mensagens telemáticas e objetos de correspondência, realizada pelo depósito em Caixas Postais Comunitárias instaladas pela ECT em comunidades previamente definidas, a partir de critérios técnicos regulados nesta Portaria e nas normas técnicas próprias”.

Atualmente, o assunto é objeto da Portaria Interministerial nº 4.474/2018 dos Ministros de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e do Desenvolvimento, Planejamento e Gestão. O art. 9º, I, “b”, do regulamento estabelece a entrega em caixa postal comunitária como modalidade da entrega externa de objetos do serviço postal básico:

Art. 9º A entrega de objetos dos serviços postais básicos será realizada das seguintes maneiras:

I – externa:

(...)

- b) em Caixa Postal Comunitária, quando o objeto postal for depositado em um dos receptáculos do Módulo de Caixas Postais Comunitárias – MCPC;

Já o art. 11 fixa as condições em que a entrega externa ocorre via caixa postal comunitária:

Art. 11. A entrega externa somente ocorrerá em Caixas Postais Comunitárias quando:

- I – as condições definidas no inciso III e na alínea “a” do inciso IV do art. 10 desta Portaria não forem integralmente satisfeitas, inviabilizando a operacionalização da entrega em domicílio; e
- II – existir no local pessoa jurídica que cumpra os requisitos e as condições previstas na Portaria/MC nº 141, de 28 de abril de 1998, específica do Serviço de Caixa Postal Comunitária.

Vê-se que a União, no exercício de sua competência privativa para legislar sobre o serviço postal, disciplinou a entrega de correspondências em caixas postais comunitárias e não autorizou os Estados e o Distrito Federal a normatizarem eventuais questões específicas que tratem do tema.

Caso concreto

Na espécie, a Lei estadual nº 3.477/2000 foi editada com o objetivo de regulamentar o serviço postal mediante normas que alcançam o modo de fazer a remessa de correspondências aos cidadãos (arts. 2º e 3º). Todavia, a leitura dos artigos não permite identificar o objeto a que tais correspondências se referem. Confira novamente:

Art. 2º Fica garantida, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, a entrega de correspondência a todo cidadão no endereço, residencial ou comercial, indicado pela remetente.

Art. 3º É vedada, ao concessionário de serviços postais encarregado da distribuição domiciliária de correspondências a utilização de caixas postais comunitárias ou quaisquer outros meios que possibilitem o descumprimento do estabelecido no Art. 2º.

§ 1º Nas comunidades populares, de baixa renda, ou em áreas de difícil acesso onde não existam endereços residenciais ainda identificados, o concessionário de serviços postais encarregado da distribuição domiciliária de correspondência deverá, em trabalho conjunto com a Associação de Moradores dessas comunidades, ajudar no processo de identificação e organização dos endereços residenciais, de forma a possibilitar aos carteiros a realização do trabalho de distribuição de correspondência nesses endereços.

§ 2º Nas comunidades onde já tenham sido instaladas as caixas postais comunitárias, o concessionário de serviços postais encarregado da distribuição domiciliária de correspondência deverá, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, substituí-las por carteiros para a realização da entrega domiciliar de correspondência, de acordo com o estabelecido no parágrafo anterior.

Diante disso, é indispensável distinguir os dois tipos, a fim de delimitar a competência legislativa.

No caso, a lei impugnada não explicita situação concreta apta a justificar a edição de norma específica para disciplinar a postagem de boletos relacionados ao pagamento de serviços prestados por empresas públicas e privadas, com o condão de legitimar a vedação à entrega de correspondência em caixas comunitárias.

Dessa forma, o legislador estadual, ao proibir a entrega, em caixas postais comunitárias, das correspondências que se enquadram como carta, cartão-postal e correspondência agrupada, invadiu a competência privativa da União para regulamentar o serviço postal (arts. 21, X, e 22, V, CF/88).

Em relação à postagem de boletos de pagamento alusivos a serviços prestados por empresas públicas e privadas, a vedação ao uso do referido sistema de caixas postais comunitárias contraria a disciplina federal sem que haja interesse particular ou justificativa objetiva e precisa do Estado do Rio de Janeiro que fundamente e valide a restrição.

Em suma:

É inconstitucional lei estadual que proíbe a entrega, em caixas postais comunitárias, das correspondências que se enquadram como carta, cartão-postal e correspondência agrupada. Essa lei é inconstitucional porque invade a competência exclusiva da União para manter o serviço postal e a competência privativa do ente central para legislar sobre a matéria (arts. 21, X; e 22, V, CF/88).

É inconstitucional lei estadual que proíbe a postagem, em caixas postais comunitárias, de boletos de pagamento alusivos a serviços prestados por empresas públicas e privadas. Isso porque essa lei está em contrariedade ao que dispõe a legislação federal que trata da matéria, sem demonstrar interesse particular ou justificativa objetiva e precisa do respectivo ente federativo.

STF. Plenário. ADI 3081/RJ, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 28/8/2023 (Info 1105).

Com base nesses entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 3.477/2000, do Estado do Rio de Janeiro.

MINISTÉRIO PÚBLICO

É inconstitucional lei estadual, de iniciativa parlamentar, que exija a atuação do Ministério Público nas operações policiais de cumprimento de medidas possessórias de caráter coletivo

ODS 16

É inconstitucional — por usurpar a prerrogativa legislativa conferida ao Procurador-Geral de Justiça e ofender a autonomia e a independência do Ministério Público (arts. 127, § 2º; e 128, § 5º, CF/88) — norma estadual, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a atuação do Ministério Público nas operações policiais de cumprimento de medidas possessórias de caráter coletivo.

Lei estadual previu uma espécie de controle e fiscalização do Ministério Público sobre as operações policiais de cumprimento de medidas possessórias. Ao fazer isso, esse diploma inovou em relação ao rol constitucional de atribuições do órgão. Ainda que se conclua, à luz do art. 129, IX, da Constituição Federal, pela compatibilidade da referida atuação com os objetivos do Parquet, fica configurado o vício de iniciativa, considerando que a lei é fruto de proposição legislativa de origem parlamentar.

STF. Plenário. ADI 3.238/PE, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 25/8/2023 (Info 1105).

O caso concreto foi o seguinte:

No Estado de Pernambuco, foi editada a Lei nº 11.365/96, de iniciativa parlamentar, prevendo regras para a atuação do Ministério Público no cumprimento de medidas possessórias de caráter coletivo.

Veja o texto da Lei:

Art. 1º A força policial do Estado de Pernambuco, sempre que requisitada, judicial ou administrativamente, a atuar em medidas possessórias que produzam efeitos coletivos em prédios públicos ou privados, deverá se fazer acompanhada na operação, pelo representante do Ministério Público.

§ 1º A Polícia Militar, tão logo receba a requisição, judicial ou administrativa, para o cumprimento das hipóteses previstas nesta Lei, no prazo de vinte e quatro horas, solicitará, formalmente, a presença de representante do Ministério Público.

§ 2º A ordem judicial ou administrativa será executada sem a presença do representante do Ministério Público, se este cientificado do dia, hora e local da operação policial não se fizer presente, sem prejuízo de posterior apuração de responsabilidade pelo não cumprimento da obrigação legal prevista nesta Lei.

§ 3º Considera-se medida possessória com efeitos coletivos, para as finalidades desta Lei, toda operação que envolva força policial estadual para despejar de imóveis, áreas ou prédios públicos ou privados, urbanos ou rurais, quantidade superior a cinquenta pessoas, ressalvados os despejos fundados em contratos de locação.

Art. 2º O representante do Ministério Público, antes de iniciada a operação policial ou logo após o seu início, deverá comunicar a autoridade judicial ou administrativa competente sobre qualquer:

I – irregularidade no mandado de desocupação ou em qualquer outra peça instrumental ou documental que o componha;

II – falta de requisito legal à medida possessória de efeitos coletivo;

III – falta de condições operacionais à ação da Polícia Militar, pondo em riscos os direitos constitucionais das partes envolvidas.

Parágrafo único. A autoridade judicial ou administrativa competente ao tomar conhecimento das irregularidades narradas pelo representante do Ministério Público poderá saná-las ou decidir pela continuidade da operação policial.

Art. 3º As providências previstas nesta Lei devem ser acrescidas daquelas, resultantes do exercício regular das funções constitucionais do Ministério Público, sempre que recomendável, inclusive

quanto ao ajuizamento das medidas processuais de natureza cautelar e urgente que se fizerem necessárias.

Art. 4º Concluída a operação policial o representante do Ministério Público estadual, deverá no prazo de 05 (cinco) dias, encaminhar relatório circunstanciado ao Procurador Geral da Justiça e este, após exame, o encaminhará, em cópias, aos representantes dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo do Estado de Pernambuco.

Art. 5º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 6º Revogam-se as disposições em contrário.

ADI

O Procurador-Geral da República ajuizou ação direta de inconstitucionalidade sustentando que a presença compulsória de representantes do MP na execução de ordens judiciais ou administrativas de despejo coletivo é inconciliável com a atuação do órgão e violaria a autonomia funcional e administrativa da instituição.

Assiste razão ao PGR? O pedido formulado na ADI foi julgado procedente?

SIM.

O art. 127 da CF/88 prevê que o Ministério Público é órgão de caráter permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, atuando na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

A fim de perseguir, de forma plena e independente, valores tão caros à ordem constitucional, o legislador constituinte consagrou princípios institucionais e garantias em favor da Instituição:

Art. 127 (...)

§ 1º São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

§ 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.

Dessa forma, ao Chefe do Ministério Público compete conduzir a instituição, sem possibilidade de ingerência de qualquer dos Poderes, Legislativo, Executivo ou Judiciário.

Em razão disso, o Procurador-Geral da República e os Procuradores-Gerais de Justiça possuem a prerrogativa de iniciar o processo legislativo voltado à elaboração de lei que disponha sobre a organização, respectivamente, do Ministério Público da União e dos Ministérios Públicos estaduais. É o que prevê o § 5º do art. 128 da Constituição Federal:

Art. 128. (...)

§ 5º Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:

(...)

A respeito, a jurisprudência do STF é firme no sentido da coexistência de leis gerais e específicas na esfera estadual.

A Lei Orgânica Nacional (Lei nº 8.625/1993) estabelece normas gerais e garante a uniformidade entre os Ministérios Públicos das unidades federadas, a fim de coibir disparidades institucionais (art. 61, § 1º, II, d, CF/88):

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:

(...)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

A Lei Orgânica do estado, por sua vez, delimita, em lei complementar de iniciativa do Procurador-Geral de Justiça, a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público (arts. 127, § 2º; e 128, § 5º, CF/88), em caráter suplementar e levando em conta o interesse local.

Na esfera federal, o constituinte atribuiu ao Presidente da República e ao Procurador-Geral da República iniciativa concorrente para editar lei complementar dispondo sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União, atual LC nº 75/1993.

Portanto, as leis complementares estaduais, pelas quais se estabelecem a organização, atribuições e estatuto dos respectivos Ministérios Públicos são de iniciativa do Procurador-Geral de Justiça do Estado e devem observar o regramento geral definido pelas normas gerais previstas na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, de iniciativa privativa do Presidente da República.

Por essa razão, a atribuição do Chefe do Poder Executivo não se estenderia aos Estados-membros no que diz respeito à iniciativa das leis voltadas a disciplinar a organização, as atribuições e o estatuto dos Ministérios Públicos estaduais, a qual seria exclusiva do Procurador-Geral de Justiça, por aplicação direta do art. 128, § 5º, da CF/88.

Desse modo, no tocante às referidas matérias, inexistia a possibilidade de proposição legislativa de origem parlamentar, como ocorreu na espécie.

Ainda que se conclua, à luz do disposto no art. 129, IX, da Constituição Federal, pela compatibilidade da referida atuação prevista na lei pernambucana com os objetivos do Ministério Público, fica configurado vício de iniciativa, pois o diploma em exame é fruto de proposição legislativa de origem parlamentar:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

Em suma:

É inconstitucional — por usurpar a prerrogativa legislativa conferida ao Procurador-Geral de Justiça e ofender a autonomia e a independência do Ministério Público (arts. 127, § 2º; e 128, § 5º, CF/88) — norma estadual, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a atuação do Ministério Público nas operações policiais de cumprimento de medidas possessórias de caráter coletivo.

STF. Plenário. ADI 3238/PE, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 25/8/2023 (Info 1105).

Com base nesse entendimento, o Plenário, por maioria, julgou procedente a ação, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 11.365/1996 do Estado de Pernambuco.

SEGURANÇA PÚBLICA

As guardas municipais são reconhecidamente órgãos de segurança pública e aquelas devidamente criadas e instituídas integram o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)

Importante!!!

ODS 16

É necessária a união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Civis e Militares e das Guardas Municipais. Isso porque todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública.

Essa nova perspectiva de atuação na área de segurança pública fez com que o STF, no julgamento do RE 846.854/SP, reconhecesse que as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF/88), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º).

O reconhecimento dessa posição institucional de órgão de segurança pública autorizou o Congresso Nacional a editar a Lei nº 13.675/2018, na qual as Guardas Municipais são inseridas como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º, § 1º, VII).

Desse modo, de acordo com a Constituição, a lei e a jurisprudência do STF, a Guarda Municipal é órgão de segurança pública, integrante do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

STF. Plenário. ADPF 995/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 28/8/2023 (Info 1105).

Após esse julgado o STJ decidiu que:

O fato de as guardas municipais não terem sido incluídas nos incisos do art. 144, caput, da CF não afasta a constatação de que elas exercem atividade de segurança pública e integram o Sistema Único de Segurança Pública. Isso, todavia, não significa que possam ter a mesma amplitude de atuação das polícias (STJ. 3ª Seção. HC 830.530-SP, Rel. Min. Rogerio Schietti Cruz, julgado em 27/9/2023. Info 791).

O que é a guarda municipal?

Guarda municipal é uma instituição de caráter civil, uniformizada e armada, vinculada ao Poder Executivo Municipal, formada por servidores públicos efetivos, concursados, e que tem por função a proteção dos bens, serviços e instalações do Município.

Veja o que diz a Lei:

Art. 2º Incumbe às guardas municipais, instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas conforme previsto em lei, a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal.

A guarda municipal mereceu previsão expressa na CF/88:

Art. 144 (...)

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

Lei disciplinando as guardas municipais

Repare que o § 8º afirma que as guardas municipais devem ser disciplinadas por meio de lei.

A Lei nº 13.022/2014 foi editada com esse propósito e se constitui em norma geral, aplicável a todas as guardas municipais.

Vale ressaltar, no entanto, que cada Município deverá editar a sua própria lei regulando a respectiva guarda municipal, sempre respeitando as disposições da Lei nº 13.022/2014.

Competências previstas para as guardas municipais

As guardas municipais sempre tiveram um papel mais relacionado com a proteção do patrimônio físico dos Municípios (prédios públicos, escolas, parques etc.). Isso se dava em virtude da interpretação restritiva do § 8º do art. 144 da CF/88: as guardas municipais são destinadas à proteção dos “bens, serviços e instalações” dos Municípios.

A Lei nº 13.022/2014 ampliou essa interpretação prevendo que as guardas municipais possam colaborar de forma mais intensa com a segurança pública nas cidades, atuando em parceria com as Polícias Civil, Militar e Federal.

Veja um resumo do que dizem os arts. 4º e 5º da Lei nº 13.022/2014:

Competência GERAL	Proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município. Essa proteção abrange os bens de uso comum, os de uso especial e os dominiais.
Competências ESPECÍFICAS (principais)	São competências específicas das guardas municipais, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais: I - zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do Município; II - prevenir e coibir infrações penais, administrativas ou atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais; III - atuar na proteção da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais; IV - colaborar com os órgãos de segurança pública e de defesa civil; V - colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem; VI - exercer as competências de trânsito que lhes forem conferidas, ou de forma concorrente, mediante convênio celebrado com órgão de trânsito estadual ou municipal; VII - proteger o patrimônio ambiental, histórico, cultural e arquitetônico do Município; VIII - garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas; IX - encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário; X - contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte; XI - auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignatários; XII - atuar mediante ações preventivas na segurança escolar.

Para a explicação do julgado é importante também explicar que o art. 9º da Lei nº 13.675/2018 prevê que as guardas municipais integram o Sistema Único de Segurança Pública. Confira:

Art. 9º É instituído o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), que tem como órgão central o Ministério Extraordinário da Segurança Pública e é integrado pelos órgãos de que trata o art. 144 da Constituição Federal, pelos agentes penitenciários, pelas guardas municipais e pelos demais

integrantes estratégicos e operacionais, que atuarão nos limites de suas competências, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica.

(...)

§ 2º São integrantes operacionais do Susp:

(...)

VII - guardas municipais;

ADPF

A Associação Nacional dos Guardas Municipais (ANGM) ingressou com ADPF por meio da qual pediu que o STF declarasse expressamente que as Guardas Municipais são órgãos de segurança pública.

A Associação argumentou que, diante dos dispositivos legais e das últimas decisões proferidas pelo STF, tem-se a nítida compreensão que as Guardas Municipais são integrantes da Segurança Pública. Não obstante, sustentou haver divergência de entendimentos judiciais que afetam estruturalmente a segurança jurídica.

Para a autora, o não reconhecimento dos Guardas Municipais como agentes da Segurança Pública pode suscitar o requerimento, por parte de vários advogados do Brasil, de nulidade da prisão de vários indivíduos detidos por Guardas Municipais.

Nessa conjuntura, aduziu que não existe outra forma de assegurar um provimento equânime nessa questão que não seja na esteira da própria ADPF, em especial porque esta é sua finalidade precípua.

Cabimento da ADPF

A ADPF deve ostentar, como outras das condições de procedibilidade, considerado o disposto no § 1º do art. 4º da Lei 9.882/1999, o atendimento ao critério da subsidiariedade, sendo essa a confirmação de que inexistente outro meio eficaz apto a superar o defeito jurídico sob questão:

Art. 4º A petição inicial será indeferida liminarmente, pelo relator, quando não for o caso de arguição de descumprimento de preceito fundamental, faltar algum dos requisitos prescritos nesta Lei ou for inepta.

§ 1º Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.

Portanto, o cabimento da ADPF será viável desde que haja a observância do princípio da subsidiariedade, que exige o esgotamento de todas as vias possíveis para sanar a lesão ou a ameaça de lesão a preceitos fundamentais ou a verificação, *ab initio*, de sua inutilidade para a preservação do preceito.

No caso em análise, a Associação Nacional dos Guardas Municipais alegou existirem diversas decisões judiciais que não reconhecem as Guardas Municipais como agentes de segurança pública, o que afetaria o exercício das atribuições do órgão e comprometeria a segurança jurídica.

Diante dessa argumentação, é possível depreender que a ação ora examinada se volta contra um conjunto de decisões judiciais que não reconhecem as guardas municipais como agentes de segurança pública, em razão de não estar expressamente inserida nos incisos do art. 144 da Constituição.

Portanto, além de se identificar a existência de controvérsia judicial relevantes, a autora da ação é entidade de classe de âmbito nacional, defendendo, na presente ADPF, o interesse de toda a categoria de Guardas Municipais.

Diante disso, o STF entendeu preenchido o requisito da subsidiariedade.

Quanto ao mérito, o que decidiu o STF?

O STF julgou procedente o pedido para, nos termos do art. 144, § 8º, da CF/88, conceder interpretação conforme a Constituição ao art. 4º da Lei nº 13.022/2014 e ao art. 9º da Lei nº 13.675/2018, de modo a declarar que:

- as guardas municipais são reconhecidamente órgãos de segurança pública

- são inconstitucionais todas as interpretações judiciais que excluem as guardas municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública.

Algumas vozes sustentavam que as guardas municipais não seriam órgãos de segurança pública por que não estão presentes no rol dos incisos do art. 144 da CF/88. O que o STF afirmou sobre isso?

O STF afirmou que isso não importa. Isso porque, as guardas municipais, sob o aspecto material, exercem atividade típica de segurança pública, consubstanciada na proteção de bens, serviços e instalações municipais (art. 144, § 8º, CF/88).

Ademais, o Congresso Nacional, no exercício de sua legítima competência legislativa (art. 144, § 7º, CF/88), editou a Lei nº 13.675/2018 e colocou as guardas municipais como integrantes operacionais do SUSP (art. 9º, § 1º, inciso VII).

Art. 144. (...)

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

Já a Lei nº 13.022/2014, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, prevê diversas atribuições que são inerentes a agentes de segurança pública.

Portanto, as Guardas Municipais têm entre suas atribuições primordiais o poder-dever de prevenir, inibir e coibir, pela presença e vigilância, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais. Trata-se de atividade típica de segurança pública exercida na tutela do patrimônio municipal.

Igualmente, a atuação preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais é atividade típica de órgão de segurança pública.

Vale dizer que a constitucionalidade da Lei nº 13.022/2014 já foi analisada pelo STF no julgamento do Tema 472:

É constitucional a Lei federal nº 13.022/2014, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais.

Essa lei não viola a autonomia dos municípios (art. 144, § 8º) e se limita a estabelecer critérios padronizados para a instituição, organização e exercício das guardas municipais.

A lei constitui norma geral, de competência da União, que, além de tratar da organização das guardas municipais em todos os municípios do País, reconhece a prerrogativa dos entes municipais para criá-las ou não, por lei, e para definir sua estrutura e funcionamento.

As guardas municipais podem exercer atividade fiscalizatória de trânsito e, conseqüentemente, a aplicação de multas previstas em lei, por significar fiel manifestação do poder de polícia. Ademais, revela-se legítimo o desempenho da atividade de segurança pública pelas guardas municipais.

STF. Plenário. ADI 5.780/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 01/7/2023 (Info 1101).

Além disso, importante recordar que o STF declarou a inconstitucionalidade do critério utilizado pela Lei nº 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento) – número de habitantes nos Estados ou Municípios –, para permitir o porte de arma de fogo por integrantes das Guardas Municipais:

O art. 6º, III e IV, da Lei nº 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento) somente previa porte de arma de fogo para os guardas municipais das capitais e dos Municípios com maior número de habitantes. Assim, os integrantes das guardas municipais dos pequenos Municípios (em termos populacionais) não tinham direito ao porte de arma de fogo.

O STF considerou que esse critério escolhido pela lei é inconstitucional porque os índices de criminalidade não estão necessariamente relacionados com o número de habitantes.

Assim, é inconstitucional a restrição do porte de arma de fogo aos integrantes de guardas municipais das capitais dos estados e dos municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes e de guardas municipais dos municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) e menos de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, quando em serviço.

Com a decisão do STF todos os integrantes das guardas municipais possuem direito a porte de arma de fogo, em serviço ou mesmo fora de serviço. Não interessa o número de habitantes do Município.

STF. Plenário. ADC 38/DF, ADI 5538/DF e ADI 5948/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgados em 27/2/2021 (Info 1007).

Não se deve negligenciar, também, o julgamento do Tema 544 da Repercussão Geral, em que o STF firmou orientação segundo a qual as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, CF) e que, justamente por isso, submetem-se, em relação ao direito de greve, às restrições firmadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE 654.432:

(...) 2. As Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, CF), pelo que se submetem às restrições firmadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE 654.432 (Rel. Min. EDSON FACHIN, redator para acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 5/4/2017). (...) STF. Plenário. RE 846854, Rel. Min. Luiz Fux, Relator p/ Acórdão Min. Alexandre de Moraes, julgado em 01/08/2017.

Em suma:

As guardas municipais são reconhecidamente órgãos de segurança pública e aquelas devidamente criadas e instituídas integram o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

STF. Plenário. ADPF 995/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 28/8/2023 (Info 1105).

Com base nesse entendimento, o Plenário do STF, por maioria, julgou procedente o pedido para, nos termos do art. 144, § 8º, da CF/88, conceder interpretação conforme a Constituição ao art. 4º da Lei nº 13.022/2014 e ao art. 9º da Lei nº 13.675/2018, de modo a declarar inconstitucionais todas as interpretações judiciais que excluem as guardas municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública.

DOD PLUS

Antes do julgamento acima explicado, o STJ possuía vários julgados afirmando que:

A guarda municipal, por não estar entre os órgãos de segurança pública previstos no art. 144 da CF, não pode exercer atribuições das polícias civis e militares.

A sua atuação da guarda municipal deve se limitar à proteção de bens, serviços e instalações do município. STJ. 6ª Turma. REsp 1977119-SP, Rel. Min. Rogerio Schietti Cruz, julgado em 16/08/2022 (Info 746).

Ocorre que, como vimos, posteriormente, o STF, no julgamento da ADPF 995, decidiu que:

As guardas municipais são reconhecidamente órgãos de segurança pública e aquelas devidamente criadas e instituídas integram o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

STF. Plenário. ADPF 995/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 28/8/2023 (Info 1105).

Diante disso, indaga-se: com a decisão do STF na ADPF 995/DF, a conclusão final do STJ exposta no REsp 1977119-SP fica superada?

NÃO. A conclusão do julgado permanece intacta. O que muda é um dos fundamentos invocados.

- o STJ – e nenhum outro órgão jurisdicional – pode afirmar que a guarda municipal não é órgão de segurança pública. Isso porque o STF afirmou, com eficácia vinculante, que a guarda municipal é sim órgão de segurança pública;
- por outro lado, o STJ continua decidindo que a guarda municipal não pode exercer atribuições das polícias civis e militares. A sua atuação da guarda municipal deve se limitar à proteção de bens, serviços e instalações do município.

Nesse sentido, confira esse julgado do STJ posterior à decisão do STF na ADPF 995/DF:

(...) 1. A Constituição Federal de 1988 não atribui à guarda municipal atividades ostensivas típicas de polícia militar ou investigativas de polícia civil, como se fossem verdadeiras “polícias municipais”.

(...)

5. O fato de as guardas municipais não terem sido incluídas nos incisos do art. 144, caput, da CF não afasta a constatação de que elas exercem atividade de segurança pública. Isso, todavia, não significa que possam ter a mesma amplitude de atuação das polícias.

6. O Supremo Tribunal Federal, apesar de reconhecer em diversos julgados que as guardas municipais integram o Sistema Único de Segurança Pública e exercem atividade dessa natureza (vide RE n. 846.854/SP, Rel. Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 7/2/2018 e ADC n. 38/DF, Rel. Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 18/5/2021), nunca as equiparou por completo aos órgãos policiais para todos os fins.

(...)

8. Em 25/8/2023, o STF julgou procedente a ADPF n. 995 (Rel. Ministro Alexandre de Moraes) para “CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO aos artigos 4º da Lei 13.022/14 e artigo 9º da 13.675/18 DECLARANDO INCONSTITUCIONAIS todas as interpretações judiciais que excluem as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública”. Mais uma vez, a Corte reafirmou sua posição de que as guardas municipais integram o Sistema de Segurança Pública, mas, novamente, não lhes conferiu poderes idênticos aos dos órgãos policiais.

9. As teses ora sugeridas neste voto e antes assentadas no REsp n. 1.977.119/SP encontram respaldo e são plenamente consonantes com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, porque tanto naquele julgado quanto neste se admitiu expressamente que as guardas municipais integram o Sistema Único de Segurança Pública e exercem atividade dessa natureza, ressalvado apenas que não têm a mesma amplitude de atuação das polícias, o que é amparado pela respeitada doutrina do próprio Ministro Alexandre de Moraes, relator da ADC n. 38/DF e da ADPF n. 995, para quem a Constituição Federal facultou aos Municípios a “constituição de guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei, sem, contudo, reconhecer-lhes a possibilidade de exercício de polícia ostensiva ou judiciária” (MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 39 ed. São Paulo: Atlas, 2023, p. 940).

10. Os dois artigos de lei aos quais se deu interpretação conforme à Constituição na ADPF n. 995, aliás, confirmam essa compreensão: a) o art. 4º da Lei n. 13.022/2014 dispõe que “É competência geral das guardas municipais a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município”; b) o art. 9º da Lei n. 13.675/2018, por sua vez, estabelece que “É instituído o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), que tem como órgão central o Ministério Extraordinário da Segurança Pública e é integrado pelos órgãos de que trata o art. 144 da Constituição Federal, pelos agentes penitenciários, pelas guardas municipais e pelos demais integrantes estratégicos e operacionais, que atuarão nos limites de suas competências, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica”.

11. Cumpre lembrar, a propósito, que os bombeiros militares e os policiais penais, por exemplo, também integram o rol de órgãos de segurança pública previsto nos incisos do art. 144, caput, da Constituição, mas nem por isso se cogita que possam realizar atividades alheias às suas atribuições, como fazer patrulhamento ostensivo e revistar pessoas em via pública à procura de drogas. No mesmo sentido, cabe observar que, na ADI n. 6.621/TO (Rel. Ministro Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 23/6/2021), o Supremo

Tribunal Federal reconheceu que o rol do art. 144, caput, da CF não é taxativo e que é constitucional a criação, por ato normativo estadual, de Superintendência de Polícia Científica (formada por agentes de necrotomia, papiloscopistas e peritos oficiais) como órgão de segurança pública não vinculado administrativamente à polícia civil. Não se concebe, porém, que o referido julgado autorize agentes de necrotomia, papiloscopistas e peritos a sair pelas ruas fazendo patrulhamento ostensivo e revistando indivíduos suspeitos.

(...)

13. Verifica-se, portanto, que, mesmo a proteção da população do município, embora se inclua nas atribuições das guardas municipais, deve respeitar as competências dos órgãos federais e estaduais e está vinculada ao contexto de utilização dos bens, serviços e instalações municipais, o que evidencia a total compatibilidade com a tese proposta no presente voto de que: “[...] salvo na hipótese de flagrante delito, só é possível que as guardas municipais realizem excepcionalmente busca pessoal se, além de justa causa para a medida (fundada suspeita), houver pertinência com a necessidade de tutelar a integridade de bens e instalações ou assegurar a adequada execução dos serviços municipais, assim como proteger os seus respectivos usuários”.

14. Não se pode confundir “poder de polícia” com “poder das polícias” ou “poder policial”. “Poder de polícia” é conceito de direito administrativo previsto no art. 78 do Código Tributário Nacional e explicado pela doutrina como “atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2015, 158). Já o “poder das polícias” ou “poder policial”, típico dos órgãos policiais, é marcado pela possibilidade de uso direto da força física para fazer valer a autoridade estatal, o que não se verifica nas demais formas de manifestação do poder de polícia, que somente são legitimadas a se valer de mecanismos indiretos de coerção, tais como multas e restrições administrativas de direitos. Dessa forma, o “poder das polícias” ou “poder policial” diz respeito a um específico aspecto do poder de polícia relacionado à repressão de crimes em geral pelos entes policiais, de modo que todo órgão policial exerce poder de polícia, mas nem todo poder de polícia é necessariamente exercido por um órgão policial.

15. Conquanto não sejam órgãos policiais propriamente ditos, as guardas municipais exercem poder de polícia e também algum poder policial residual e excepcional dentro dos limites de suas atribuições. A busca pessoal - medida coercitiva invasiva e direta - é exemplo desse poder, razão pela qual só pode ser realizada dentro do escopo de atuação da guarda municipal.

16. Ao dispor, no art. 301 do CPP, que “qualquer do povo poderá [...] prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito”, o legislador, tendo em conta o princípio da autodefesa da sociedade e a impossibilidade de que o Estado seja onipotente, contemplou apenas os flagrantes visíveis de plano, como, por exemplo, a situação de alguém que, no transporte público, flagra um indivíduo subtraindo sorrateiramente a carteira do bolso da calça de outrem e o detém. Distinta, no entanto, é a hipótese em que a situação de flagrante só é evidenciada depois de realizar atividades invasivas de polícia ostensiva ou investigativa, como a busca pessoal ou domiciliar, uma vez que não é qualquer do povo que pode investigar, interrogar, abordar ou revistar seus semelhantes.

17. A adequada interpretação do art. 244 do CPP é a de que a fundada suspeita de posse de corpo de delito é um requisito necessário, mas não suficiente, por si só, para autorizar a realização de busca pessoal, porque não é a qualquer cidadão que é dada a possibilidade de avaliar a presença dele; isto é, não é a todo indivíduo que cabe definir se, naquela oportunidade, a suspeita era fundada ou não e, por consequência, proceder a uma abordagem seguida de revista. Em outras palavras, mesmo se houver elementos concretos indicativos de fundada suspeita da posse de corpo de delito, a busca pessoal só será válida se realizada pelos agentes públicos com atribuição para tanto, a quem compete avaliar a presença de tais indícios e proceder à abordagem e à revista do suspeito.

(...)

20. Poderão, todavia, realizar busca pessoal em situações excepcionais - e por isso interpretadas restritivamente - nas quais se demonstre concretamente haver clara, direta e imediata relação com a

finalidade da corporação, como instrumento imprescindível para a realização de suas atribuições. Vale dizer, salvo na hipótese de flagrante delito, só é possível que as guardas municipais realizem excepcionalmente busca pessoal se, além de justa causa para a medida (fundada suspeita), houver pertinência com a necessidade de tutelar a integridade de bens e instalações ou assegurar a adequada execução dos serviços municipais, assim como proteger os seus respectivos usuários, o que não se confunde com permissão para desempenharem atividades ostensivas ou investigativas típicas das polícias militar e civil para combate da criminalidade urbana ordinária em qualquer contexto.

21. No caso dos autos, guardas municipais estavam em patrulhamento quando depararam com o paciente em “atitude suspeita”. Por isso, decidiram abordá-lo e, depois de revista pessoal, encontraram certa quantidade de drogas no bolso traseiro e nas vestes íntimas dele, o que ensejou a sua prisão em flagrante delito.

22. Ainda que, eventualmente, se considerasse provável que o réu ocultasse objetos ilícitos, isto é, que havia fundada suspeita de que ele escondia drogas, não existia certeza sobre tal situação a ponto de autorizar a imediata prisão em flagrante por parte de qualquer do povo, com amparo no art. 301 do CPP. Tanto que, conforme se depreende da narrativa fática descrita pelas instâncias ordinárias, só depois de constatado que havia drogas dentro do bolso e das vestes íntimas do paciente é que se deu voz de prisão em flagrante para ele, e não antes. E, por não haver sido demonstrada concretamente a existência de relação clara, direta e imediata com a proteção dos bens, serviços ou instalações municipais, ou de algum cidadão que os estivesse usando, não estavam os guardas municipais autorizados, naquela situação, a avaliar a presença da fundada suspeita e efetuar a busca pessoal no acusado.

23. Ordem concedida para confirmar a liminar deferida e declarar ilícitas as provas colhidas por meio da busca pessoal, bem como todas as delas decorrentes e, por consequência, absolver o réu, com fundamento no art. 386, II, do CPP, da condenação a ele imposta no Processo n. 1500093-71.2022.8.26.0080.

(HC n. 830.530/SP, relator Ministro Rogerio Schietti Cruz, Terceira Seção, julgado em 27/9/2023, DJe de 4/10/2023.)

DIREITO ADMINISTRATIVO

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

São constitucionais os arts. 2º, 12, 13, 15 e 21, da Lei 8.429/92

ODS16

São constitucionais os dispositivos da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92 - LIA) que ampliam o conceito de agente público, impõem obrigações no tocante às informações patrimoniais para posse e exercício do cargo, bem como preveem sanções — independentemente das esferas penais, civis e administrativas — e o acompanhamento dos respectivos procedimentos administrativos pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas. STF. Plenário. ADI 4.295/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, redator do acórdão Min. Gilmar Mendes, julgado em 22/8/2023 (Info 1105).

O caso concreto foi o seguinte:

Em 2009, o Partido da Mobilização Nacional – PMN ingressou com ADI contra diversos dispositivos da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92).

Em 2021, antes que a ADI fosse julgada, entrou em vigor a Lei nº 14.230/2021, que alterou grande parte da Lei de Improbidade.

Em 2023, o STF julgou a ADI proposta pelo PMN.

Primeira pergunta: a edição da Lei nº 14.1230/2021 interferiu no julgamento da ADI?

SIM.

Conforme já explicado, em 25 de outubro de 2021, foi publicada a Lei nº 14.230/2021, que modificou grande parte da Lei nº 8.429/92, inclusive vários dispositivos da Lei que foram impugnados na ADI.

O que acontece se a lei impugnada por meio de ADI é alterada antes do julgamento da ação?

Neste caso, o autor da ADI deverá aditar a petição inicial demonstrando que a nova redação do dispositivo impugnado apresenta o mesmo vício de inconstitucionalidade que existia na redação original.

A revogação, ou substancial alteração, do complexo normativo impõe ao autor o ônus de apresentar eventual pedido de aditamento, caso considere subsistir a inconstitucionalidade na norma que promoveu a alteração ou revogação.

Se o autor não fizer isso, o STF não irá conhecer da ADI, julgando prejudicado o pedido em razão da perda superveniente do objeto.

STF. Plenário. ADI 1931/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 7/2/2018 (Info 890).

E se o autor da ADI não fizer isso?

Neste caso, o STF não irá conhecer da ADI, julgando prejudicado o pedido em razão da perda superveniente do objeto (perda superveniente do interesse de agir), nos termos do art. 485, VI, do CPC:

Art. 485. O juiz não resolverá o mérito quando:

(...)

VI - verificar ausência de legitimidade ou de interesse processual;

Nesse sentido:

A revogação, ou substancial alteração, do complexo normativo impõe ao autor o ônus de apresentar eventual pedido de aditamento, caso considere subsistir a inconstitucionalidade na norma que promoveu a alteração ou revogação.

STF. Plenário. ADI 2595 AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 18/12/2017.

Voltando ao caso concreto: o partido autor fez o aditamento da Inicial da ADI?

NÃO.

Como não houve aditamento e, considerando que a Lei nº 14.230/2021 alterou substancialmente os arts. 3º, 9º, 10, 11, 17, 20, 22 e 23 da Lei nº 8.429/92 – que estavam sendo impugnados – o STF decidiu que houve a perda parcial do objeto da ADI em relação a esses dispositivos, nos termos do art. 485, VI, do CPC. Vale ressaltar, no entanto, que a ADI impugnava também outros dispositivos que foram alterados pela Lei nº 14.230/2021, mas essa alteração não foi substancial. Como não houve modificação profunda, o STF afirmou que poderia continuar na análise da ADI em relação a esses dispositivos.

Assim, a presente ADI teve o seu mérito conhecido apenas no que tange aos arts. 2º, 12, 13, 15 e 21, inciso I, da Lei nº 8.429/1992, abaixo transcritos:

~~Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.~~

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato,

cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

~~Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: — (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009).~~

~~I — na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;~~

~~II — na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;~~

~~III — na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.~~

~~IV — na hipótese prevista no art. 10-A, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) a 8 (oito) anos e multa civil de até 3 (três) vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido. (Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016)~~

~~Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.~~

Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

I - na hipótese do art. 9º desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 14 (catorze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 14 (catorze) anos; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

II - na hipótese do art. 10 desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 12 (doze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 12 (doze) anos; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

III - na hipótese do art. 11 desta Lei, pagamento de multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

IV - (revogado). (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Parágrafo único. (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 1º A sanção de perda da função pública, nas hipóteses dos incisos I e II do caput deste artigo, atinge apenas o vínculo de mesma qualidade e natureza que o agente público ou político detinha com o poder público na época do cometimento da infração, podendo o magistrado, na hipótese do inciso I do caput deste artigo, e em caráter excepcional, estendê-la aos demais vínculos, consideradas as circunstâncias do caso e a gravidade da infração. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021) (Vide ADI 7236)

§ 2º A multa pode ser aumentada até o dobro, se o juiz considerar que, em virtude da situação econômica do réu, o valor calculado na forma dos incisos I, II e III do caput deste artigo é ineficaz para reprovação e prevenção do ato de improbidade. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 3º Na responsabilização da pessoa jurídica, deverão ser considerados os efeitos econômicos e sociais das sanções, de modo a viabilizar a manutenção de suas atividades. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 4º Em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados, a sanção de proibição de contratação com o poder público pode extrapolar o ente público lesado pelo ato de improbidade, observados os impactos econômicos e sociais das sanções, de forma a preservar a função social da pessoa jurídica, conforme disposto no § 3º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 5º No caso de atos de menor ofensa aos bens jurídicos tutelados por esta Lei, a sanção limitar-se-á à aplicação de multa, sem prejuízo do ressarcimento do dano e da perda dos valores obtidos, quando for o caso, nos termos do caput deste artigo. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 6º Se ocorrer lesão ao patrimônio público, a reparação do dano a que se refere esta Lei deverá deduzir o ressarcimento ocorrido nas instâncias criminal, civil e administrativa que tiver por objeto os mesmos fatos. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 7º As sanções aplicadas a pessoas jurídicas com base nesta Lei e na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, deverão observar o princípio constitucional do non bis in idem. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 8º A sanção de proibição de contratação com o poder público deverá constar do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, observadas as limitações territoriais contidas em decisão judicial, conforme disposto no § 4º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 9º As sanções previstas neste artigo somente poderão ser executadas após o trânsito em julgado da sentença condenatória. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 10. Para efeitos de contagem do prazo da sanção de suspensão dos direitos políticos, computar-se-á retroativamente o intervalo de tempo entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado da sentença condenatória. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021) (Vide ADI 7236)

~~Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração dos bens e valores que compõem o seu patrimônio privado, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente. (Regulamento) — (Regulamento)~~

~~§ 1º A declaração compreenderá imóveis, móveis, semoventes, dinheiro, títulos, ações, e qualquer outra espécie de bens e valores patrimoniais, localizado no País ou no exterior, e, quando for o caso, abrangerá os bens e valores patrimoniais do cônjuge ou companheiro, dos filhos e de outras~~

~~peças que vivam sob a dependência econômica do declarante, excluídos apenas os objetos e utensílios de uso doméstico.~~

~~§ 2º A declaração de bens será anualmente atualizada e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, cargo, emprego ou função.~~

~~§ 3º Será punido com a pena de demissão, a bem do serviço público, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o agente público que se recusar a prestar declaração dos bens, dentro do prazo determinado, ou que a prestar falsa.~~

~~§ 4º O declarante, a seu critério, poderá entregar cópia da declaração anual de bens apresentada à Delegacia da Receita Federal na conformidade da legislação do Imposto sobre a Renda e proventos de qualquer natureza, com as necessárias atualizações, para suprir a exigência contida no caput e no § 2º deste artigo.~~

Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração de imposto de renda e proventos de qualquer natureza, que tenha sido apresentada à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 1º (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 2º A declaração de bens a que se refere o caput deste artigo será atualizada anualmente e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, do cargo, do emprego ou da função. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 3º Será apenado com a pena de demissão, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o agente público que se recusar a prestar a declaração dos bens a que se refere o caput deste artigo dentro do prazo determinado ou que prestar declaração falsa. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 4º (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Art. 15. A comissão processante dará conhecimento ao Ministério Público e ao Tribunal ou Conselho de Contas da existência de procedimento administrativo para apurar a prática de ato de improbidade.

Parágrafo único. O Ministério Público ou Tribunal ou Conselho de Contas poderá, a requerimento, designar representante para acompanhar o procedimento administrativo.

Art. 21. A aplicação das sanções previstas nesta lei independe:

~~I - da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto à pena de ressarcimento; (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009).~~

I - da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto à pena de ressarcimento e às condutas previstas no art. 10 desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Para o STF, esses dispositivos são inconstitucionais?

NÃO. O STF julgou improcedente o pedido.

Art. 2º

O Partido sustentou que o dispositivo seria excessivamente abrangente, submetendo os agentes políticos à sistemática de improbidade administrativa, o que não seria possível.

Esse argumento foi rejeitado pelo STF.

Há muitos anos pacificou-se o entendimento no sentido de que os agentes políticos podem sim responder por ato de improbidade administrativa.

Vigora aquilo que a jurisprudência chamou de “duplo regime sancionatório”, ou seja, o fato de o agente estar sujeito a:

- crime de responsabilidade e

- improbidade administrativa.

A única exceção é o Presidente da República. Assim, os agentes políticos, com exceção do presidente da República, encontram-se sujeitos a um duplo regime sancionatório, e se submetem tanto à responsabilização civil pelos atos de improbidade administrativa quanto à responsabilização político-administrativa por crimes de responsabilidade.

A Constituição Federal inovou no campo civil para punir mais severamente o agente público corrupto, que se utiliza do cargo ou de funções públicas para enriquecer ou causar prejuízo ao erário, desrespeitando a legalidade e moralidade administrativas, independentemente das já existentes responsabilidades penal e político-administrativa de Prefeitos e Vereadores.

Independentemente de as condutas dos Prefeitos e Vereadores serem tipificadas como infração penal ou infração político-administrativa, previstas no DL 201/67, a responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa é autônoma e deve ser apurada em instância diversa.

Nesse sentido:

O processo e julgamento de prefeito municipal por crime de responsabilidade (Decreto-lei 201/67) não impede sua responsabilização por atos de improbidade administrativa previstos na Lei 8.429/1992, em virtude da autonomia das instâncias.

STF. Plenário. RE 976566, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 13/09/2019 (Repercussão Geral – Tema 576).

Art. 12

O partido autor argumento que esse dispositivo seria inconstitucional porque ofenderia a garantia da intransmissibilidade da sanção já que a pessoa jurídica seria punida por um ato praticado pelos sócios.

O STF não concordou com as alegações.

Não existe, na hipótese, sanção aplicada à pessoa jurídica que não integrou o polo passivo da ação de improbidade, mas, sim, técnica que visa a evitar que o agente apenas fraude a sanção.

A proibição do responsável pelo ato de improbidade de contratar com o Poder Público, ainda que por intermédio de pessoa jurídica (LIA, art. 12, I, II e III), não viola o princípio da incomunicabilidade das punições (art. 5º, XLV, CF/88), pois, ao atuar ostensivamente no controle e direcionamento da atividade empresarial, evita fraude à sanção imposta.

A norma mostra-se razoável e necessária, limitando sua abrangência às pessoas jurídicas das quais o particular condenado por ato de improbidade administrativa é sócio majoritário, ou seja, atua ostensivamente no controle e direcionamento da atividade empresarial.

Art. 13

A obrigatoriedade de todo agente público apresentar sua declaração de imposto de renda e proventos de qualquer natureza (LIA, art. 13) visa assegurar mecanismos de fiscalização do patrimônio de agentes públicos, com o objetivo de resguardar a moralidade e o erário.

Nesse contexto, não há irrazoabilidade da norma por estender-se a todos os agentes públicos. A finalidade do dispositivo legal é permitir de forma linear que o patrimônio de todo servidor público seja igualmente escrutinado, sem lacunas ou distinções.

De fato, sequer é possível traçar de forma objetiva a linha que diferenciaria os servidores que exercem funções fiscalizáveis daqueles isentos do crivo, até porque todos estão igualmente sujeitos à sistemática da improbidade administrativa.

Art. 15

A intimação do Ministério Público e do Tribunal de Contas (LIA, art. 15) para acompanhamento do procedimento administrativo relativo a possível ato de improbidade não fere o princípio da separação de Poderes.

O mero acompanhamento do processo não representa interferência em sua condução. A norma permite que os órgãos de controle tenham imediato conhecimento de condutas ímprobas, de modo a adotar as providências pertinentes em seu âmbito de atuação, com o integral conhecimento das circunstâncias probatórias e do desfecho do processo administrativo.

Em verdade, concretiza o princípio da eficiência (art. 37, *caput*, CF/88), notadamente porque cabe ao *Parquet* — como instituição essencial à função jurisdicional do Estado — promover as medidas necessárias à garantia de sua missão constitucional e de suas respectivas funções institucionais (arts. 127 e 129, CF/88).

Art. 21, inciso I

Quanto ao art. 21, inciso I, inexistente relação entre a cláusula constitucional do devido processo legal e a desnecessidade de comprovação do dano ao patrimônio público para configuração de determinados atos de improbidade.

Por fim, a defesa da probidade administrativa não se restringe à proteção do erário, sob o prisma patrimonial, alcançando condutas que, mesmo sem lesionar o erário, resultam em enriquecimento ilícito de terceiros (art. 9º) ou violam princípios da Administração Pública (art. 11).

Observe, por exemplo, a conduta de negar publicidade a atos oficiais (art. 11, inciso IV). Esse tipo de improbidade protege o princípio da publicidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), cujo conteúdo eminentemente jurídico não pode ser valorado em termos econômicos. É dizer, da violação ao dever de publicidade do agente público não decorre dano ao erário, o que não diminui sua importância.

Portanto, dada a desnecessidade de comprovação do dano ao patrimônio público para a configuração de determinados atos de improbidade, inexistente a alegada violação ao devido processo legal.

Além disso, a reforma implementada pela Lei 14.230/2021 introduziu outros critérios que asseguram a proporcionalidade na repressão de atos de improbidade, evitando que condutas menos graves sejam submetidas ao severo regime sancionatório. Refiro-me especificamente à exigência de dolo específico (art. 11, §§ 1º e 2º) para configuração do ato de improbidade, com o definitivo sepultamento da modalidade culposa:

Art. 11. (...)

§ 1º Nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, somente haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo, quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 2º Aplica-se o disposto no § 1º deste artigo a quaisquer atos de improbidade administrativa tipificados nesta Lei e em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Em suma:

São constitucionais os dispositivos da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992 - LIA) que ampliam o conceito de agente público, impõem obrigações no tocante às informações patrimoniais para posse e exercício do cargo, bem como preveem sanções — independentemente das esferas penais, civis e administrativas — e o acompanhamento dos respectivos procedimentos administrativos pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas.

STF. Plenário. ADI 4295/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, redator do acórdão Min. Gilmar Mendes, julgado em 22/8/2023 (Info 1105).

Diante do exposto, o STF conheceu em parte da ação e, nessa extensão, julgou o pedido improcedente. Como consequência, foi declarada a constitucionalidade dos arts. 2º, 12 e seus incisos, 13, 15 e 21, I, todos da Lei nº 8.429/92.

CÓDIGO DE TRÂNSITO

**Empresas habilitadas mediante credenciamento podem realizar
serviços de fabricação e de estampagem de placas de veículos**

ODS 16

É constitucional a prestação de serviços de fabricação e de estampagem de Placas de Identificação de Veículos do Brasil (PIV) por empresas habilitadas mediante credenciamento. Isso não viola:

- a segurança viária (art. 144, § 10, I e II, CF/88);
- a exigência de licitação para a prestação indireta de serviços públicos (art. 175);
- o pacto federativo (art. 18);
- nem a autonomia dos estados-membros (art. 25, “caput” e § 1º).

STF. Plenário. ADI 6.313/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 28/8/2023 (Info 1105).

O caso concreto foi o seguinte:

O Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN editou a Resolução nº 780/2019, que dispõe sobre o sistema de Placas de Identificação Veicular (PIV), popularmente conhecidas como “placas de carro”.

Essa Resolução previu que empresas privadas, habilitadas mediante credenciamento, podem realizar serviços de fabricação e de estampagem de placas de veículos. Veja:

Art. 10. A prestação de serviços de fabricação e estampagem das PIV será realizada por meio de credenciamento de fabricantes e estampadores, nos termos desta Resolução, sendo vedada a habilitação de empresas de forma diversa.

Parágrafo único. Para fins desta Resolução serão adotadas as seguintes definições:

I - Fabricante de Placa de Identificação Veicular - PIV: empresa credenciada pelo DENATRAN para exercer a atividade de fabricação, operação logística, gerenciamento informatizado e a distribuição das PIV semiacabadas para os estampadores;

II - Estampador de Placa de Identificação Veicular - PIV: empresa credenciada pelo órgão ou entidade executivo de trânsito dos Estados e do Distrito Federal (DETRAN), em sistema informatizado do DENATRAN, para exercer, exclusivamente, o serviço de acabamento final das PIV e a comercialização com os proprietários dos veículos.

Posteriormente, a referida Resolução foi revogada e substituída pela Resolução nº 969/2022, também editada pelo Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN, que manteve a mesma previsão acima:

Art. 6º Para fins desta Resolução, adotam-se as seguintes definições:

I - estampador de PIV: empresa credenciada pelo órgão ou entidade executivo de trânsito dos Estados ou do Distrito Federal com uso de sistema informatizado do órgão máximo executivo de trânsito da União, responsável por exercer, exclusivamente, o serviço de acabamento final das PIV e sua comercialização junto aos proprietários dos veículos;

II - fabricante de PIV: empresa credenciada pelo órgão máximo executivo de trânsito da União para exercer a atividade de fabricação, operação logística, gerenciamento informatizado e distribuição das PIV semiacabadas para os estampadores credenciados;

Art. 10. A prestação de serviços de fabricação e estampagem das PIV será realizada por meio de credenciamento de fabricantes e estampadores, nos termos desta Resolução, sendo vedada a habilitação de empresas de forma diversa.

ADI

A Associação Nacional dos Fabricantes de Placas Veiculares – ANFAPV ajuizou ADI se insurgindo contra os termos da Resolução nº 780/2019.

Alegou que haveria ilegítima delegação a particulares, mediante simples credenciamento, do serviço público de emplacamento veicular, em clara violação à Constituição Federal.

Apontou que a opção normativa afetaria negativamente o poder fiscalizatório do Estado por considerar que, com o credenciamento livre a todos que preencham as condições, qualquer cidadão poderá fabricar, estampar e emplacar o seu próprio veículo, bastando que efetive o seu credenciamento.

Além disso, argumentou que a delegação a particulares dos serviços de emplacamento, de titularidade exclusiva do Estado, sem a realização de processo licitatório, afrontaria diretamente a CF/88.

Os argumentos invocados pela Associação foram acolhidos pelo STF?

NÃO.

Da leitura dos dispositivos impugnados, verifica-se que a Resolução não dispõe, propriamente, sobre o emplacamento de veículos. Essa temática encontra-se regulamentada no art. 22, III, do Código de Trânsito Brasileiro, que estabelece a competência dos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, mediante delegação do órgão máximo executivo de trânsito da União, para realizá-lo:

Art. 22. Compete aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito de sua circunscrição:

(...)

III – vistoriar, inspecionar as condições de segurança veicular, registrar, emplacar e licenciar veículos, com a expedição dos Certificados de Registro de Veículo e de Licenciamento Anual, mediante delegação do órgão máximo executivo de trânsito da União;

Nesse contexto, nos termos dos arts. 21, IV e VII, e 24, da Resolução nº 969/2022, a atuação das empresas credenciadas se restringe à simples alimentação do sistema informatizado de emplacamento, desenvolvido, mantido e atualizado pelo órgão máximo de trânsito da União e operacionalizado pelos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, aos quais incumbe, igualmente, a fiscalização quanto à regularidade das atividades executadas pelas empresas credenciadas:

Art. 21. Sem prejuízo das demais disposições contidas nesta Resolução e em seus Anexos, as empresas credenciadas são responsáveis pelo cumprimento das seguintes exigências:

(...)

IV - registrar os procedimentos relativos ao processo de fabricação e estampagem das PIV no sistema informatizado de emplacamento;

(...)

VII - inserir, em campo específico no sistema informatizado de emplacamento, o serial QR Code das PIV utilizadas no atendimento, o arquivo eletrônico (XML) da referida nota fiscal e o número no Cadastro de Pessoa Física (CPF) do funcionário responsável; e

Art. 24. Todas as etapas do processo produtivo devem possuir trilhas de auditoria comprobatórias, desde a fabricação e estampagem da PIV até a sua vinculação ao veículo e inserção dos dados no sistema informatizado de emplacamento, nos termos estabelecidos pelo órgão máximo executivo de trânsito da União.

Parágrafo único. O responsável pelo emplacamento deverá fazer, via sistema, a vinculação do QR Code à PIV disponibilizada.

Dessa forma, a execução dos referidos serviços constitui ato preparatório à prática de atos típicos da Administração Pública (emplacamento mediante sistema informatizado e sua fiscalização), caracterizando-se como atividade econômica em sentido estrito (art. 170, CF/88):

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Por isso, pode, mediante autorização, ser validamente confiada a qualquer particular previamente credenciado pelos órgãos executivos de trânsito dos entes federativos.

Nos termos do art. 175 da Constituição Federal, a prestação indireta de serviços públicos, cuja execução encontra-se delegada ao particular mediante concessão ou permissão, submete-se à exigência de licitar, com todas as nuances normativas e as exceções porventura previstas na legislação regulamentadora correlata:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Para além de assegurar um objetivo imediato estritamente público, relacionado à realização do melhor negócio possível, o dever constitucional de licitar direciona sua carga protetiva também aos administrados, sob o prisma da promoção da igualdade pela via da competição.

Portanto, como regra geral, a delegação de um serviço público exige a realização de um processo objetivo e impessoal de licitação que afaste a discricionariedade na escolha da proposta de execução de determinada utilidade.

Todavia, essa exigência comporta exceções, nos termos do próprio art. 37, XXI, da Constituição Federal, que, ressaltando expressamente os casos especificados na legislação, acaba por transportar para a seara dos serviços públicos as potenciais hipóteses de dispensa e de inexigibilidade do dever de licitar, desde que, evidentemente, ajustadas à finalidade da prestação estatal:

Art. 37. (...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Nessa perspectiva, constatando-se ser inexigível a licitação por patente inviabilidade de competição, reconhece-se a viabilidade de o Estado consolidar um sistema de credenciamento que, informado pelos princípios constitucionais conformadores do exercício da função administrativa, e amparado em rígidos

pressupostos a serem preenchidos pelos proponentes, possa consolidar um universo de prestadores em potencial para a satisfação do interesse público almejado.

O credenciamento é modalidade adotada quando a Administração objetiva dispor da maior rede possível de prestadores de serviços. Assim, a inviabilidade de competição — que enseja a consequente inexigibilidade de licitação — não decorre da sua impossibilidade, mas da ausência de interesse estatal em restringir o número de contratados, de modo que qualquer um que preencha os requisitos estará apto a realizar o serviço ou fornecer o produto.

Disso não decorrerá, necessariamente, a contratação de todos os particulares em situação de igualdade de condições, na medida em que, sendo possível uma posterior seleção daquele que efetivamente irá realizar o objeto contratual, não se descarta a ocorrência de um processo decisório complementar, a ser desenvolvido fora do contexto público.

Incorporando as sucessivas construções doutrinárias e jurisprudenciais sobre a temática, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) positivou o credenciamento como espécie de procedimento auxiliar das licitações e das contratações, afirmando expressamente a inexigibilidade de licitação na hipótese:

Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei:
I - credenciamento;
(...)

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:
(...)
IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

Dessa forma, a previsão do credenciamento como meio de prestação de serviços de fabricação e estampagem das PIVs não se antagoniza com o dever de licitar a prestação indireta de um serviço público, tal qual estatuído pelo art. 175 da Constituição Federal.

Ao contrário, a adoção desse instrumento pela Administração Pública, além de plenamente fundamentado na inexigibilidade de licitação que incide na espécie, mostra-se nitidamente em consonância com a satisfação do interesse público.

Ademais, nos moldes do Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/97), cabe ao ente federal legislar sobre a fabricação de placas (art. 115):

Art. 115. O veículo será identificado externamente por meio de placas dianteira e traseira, sendo esta lacrada em sua estrutura, obedecidas as especificações e modelos estabelecidos pelo CONTRAN.

Essa competência é exercida pelo Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN) — órgão máximo normativo e consultivo do Sistema Nacional de Trânsito (art. 7º, I) —, o qual, no exercício de suas competências previstas no art. 12, estabelece o credenciamento como modalidade adequada:

Art. 7º Compõem o Sistema Nacional de Trânsito os seguintes órgãos e entidades:
I - o Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN, coordenador do Sistema e órgão máximo normativo e consultivo;

Art. 12. Compete ao CONTRAN:
I - estabelecer as normas regulamentares referidas neste Código e as diretrizes da Política Nacional de Trânsito;
(...)

VII - zelar pela uniformidade e cumprimento das normas contidas neste Código e nas resoluções complementares;

(...)

X - normatizar os procedimentos sobre a aprendizagem, habilitação, expedição de documentos de condutores, e registro e licenciamento de veículos;

Assim, a definição dos serviços de fabricação e estampagem das PIVs integra o rol de competências do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), que, enquanto coordenador do Sistema Nacional de Trânsito e seu órgão máximo executivo, normativo e consultivo, recebeu as expressas incumbências legais de estabelecer normas regulamentares (quanto ao campo normativo atinente ao registro e ao licenciamento de veículo, assim como às placas veiculares), instituir a Política Nacional de Trânsito e coordenar os órgãos do sistema (entre os quais os órgãos executivos estaduais de trânsito).

Portanto, a norma impugnada não afronta o pacto federativo ou viola a autonomia dos Estados-membros.

Em suma:

É constitucional — pois não viola a segurança viária (art. 144, § 10, I e II, CF/88), a exigência de licitação para a prestação indireta de serviços públicos (art. 175, CF/88), ou pacto federativo e a autonomia dos estados-membros (arts. 18 e 25, “caput” e § 1º, CF/88) — a prestação de serviços de fabricação e de estampagem de Placas de Identificação de Veículos do Brasil (PIV) por empresas habilitadas mediante credenciamento.

STF. Plenário. ADI 6313/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 28/8/2023 (Info 1105).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou improcedente o pedido, para assentar a constitucionalidade do art. 10 da Resolução CONTRAN nº 780/2019, norma posteriormente substituída pela Resolução CONTRAN nº 969/2022.

DIREITO AMBIENTAL

LEI DE BIOSSEGURANÇA

A Lei 11.105/2005 (Lei de Biossegurança) é constitucional

ODS 15 e 16

É formalmente constitucional — por não violar o sistema de repartição de competências — lei editada pela União para regulamentar dispositivos da Constituição que dispõem sobre o meio ambiente (art. 225, § 1º, II, IV e V, CF/88) e estabelecer normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados (OGM) e seus derivados no Brasil.

A vinculação do procedimento de licenciamento ambiental de OGM ao crivo técnico da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) não desrespeita o sistema de proteção ambiental (art. 225, CF/88) nem implica redução do grau de tutela do meio ambiente.

STF. Plenário. ADI 3.526/DF, Rel. Min. Nunes Marques, redator do acórdão Min. Gilmar Mendes, julgado em 22/8/2023 (Info 1105).

O caso concreto foi o seguinte:

Em 2005, foi editada a Lei nº 11.105/2005, que regula as atividades envolvendo organismos geneticamente modificados (OGM). Isso inclui sua construção, cultivo, produção, manipulação,

transporte, transferência, importação, exportação, armazenamento, pesquisa, venda, consumo, liberação no ambiente e descarte. Esse diploma é conhecido como Lei de Biossegurança.

O Procurador-Geral da República ajuizou ADI contra os arts. 6º, IV; 10; 14, IV, VIII, XX e §§ 1º a 6º; 16, §§ 1º, III, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º e 7º; 30; 34; 35; 36; 37; e 39 da Lei nº 11.105/2005.

O PGR afirmou que essa lei seria formalmente inconstitucional porque os Estados, DF e Municípios teriam sido aliçados do processo decisório acerca do impacto ambiental da liberação no meio ambiente de Organismos Geneticamente Modificados (OGMs). Com isso, a lei teria violado a regra de competência comum, prevista no art. 23, VI, da Constituição Federal:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
(...)
VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

O autor sustentou que a Lei nº 11.105/2005, ao atribuir apenas à Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) a competência para decidir sobre possível impacto ambiental do uso de OGMs, sem submissão aos órgãos ligados ao Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), promoveu desestruturação do Sistema, em si, além de ter violado o princípio da precaução.

Alegou, ainda, afronta ao princípio democrático, na perspectiva de democracia representativa, na medida em que excluiu o licenciamento ambiental em certos casos, e, por consequência, eliminada a participação direta das comunidades nas decisões que podem causar impacto ao meio ambiente.

O STF concordou os argumentos do PGR? A Lei é inconstitucional?

NÃO. O pedido foi julgado improcedente e, consequentemente, a Lei declarada constitucional.

Sob a perspectiva formal, a lei impugnada, ao centralizar em órgão federal – Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – a fiscalização e normatização do desenvolvimento e uso de organismos geneticamente modificados, contrariou as regras constitucionais de repartição de competência?

NÃO.

No âmbito da competência legislativa concorrente, incumbe à União editar normas gerais sobre proteção do meio ambiente, produção, consumo e saúde pública (art. 24, V, VI e XII, CF/88), ao passo que os estados elaboram apenas normas complementares com o objetivo de atender suas peculiaridades locais.

Na espécie, as normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades relativas a OGM impõem tratamento uniforme no território nacional, com evidente preponderância do interesse da União, de modo que não existe qualquer ingerência no espaço reservado aos estados, em especial porque não há como segmentar o tratamento do tema a partir de divisas geográficas.

Assim:

É formalmente constitucional — por não violar o sistema de repartição de competências — lei editada pela União para regulamentar dispositivos da Constituição que dispõem sobre o meio ambiente (art. 225, § 1º, II, IV e V, CF/88) e estabelecer normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados (OGM) e seus derivados no Brasil.

STF. Plenário. ADI 3.526/DF, Rel. Min. Nunes Marques, redator do acórdão Min. Gilmar Mendes, julgado em 22/8/2023 (Info 1105).

Não há inconstitucionalidade material

Sob o ângulo material:

A vinculação do procedimento de licenciamento ambiental de OGM ao crivo técnico da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) não desrespeita o sistema de proteção ambiental (art. 225, CF/88) nem implica redução do grau de tutela do meio ambiente.

STF. Plenário. ADI 3.526/DF, Rel. Min. Nunes Marques, redator do acórdão Min. Gilmar Mendes, julgado em 22/8/2023 (Info 1105).

A lei federal impugnada atribui à CTNBlo — órgão técnico adequadamente estruturado e qualificado — a tarefa de analisar a necessidade de submissão de OGM a procedimento de licenciamento ambiental, circunstância que concretiza o princípio da precaução.

Não se pode extrair da Constituição Federal a obrigatoriedade de realização de EIA/RIMA ou de licenciamento perante órgãos ambientais (até porque estes não estão previstos no texto constitucional) em todos os casos de organismos geneticamente modificados, muito menos de que essa análise cabe unicamente ao CONAMA.

O CTNBlo é instância qualificada para realizar o estudo do OGM inclusive sob o prisma ambiental, de modo que nenhum OGM será validado sem a prévia avaliação, pela CTNBlo, de seu risco zoofitossanitário, à saúde humana e ao meio ambiente (art. 10, caput, da Lei 11.105/2005).

Ademais, não há ofensa ao princípio democrático, eis que há previsão de realização de audiência pública, com garantia de participação da sociedade civil, assim como estabelece, de modo similar, a própria normatização do licenciamento ambiental.

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por maioria, conheceu em parte da ação e, nessa extensão, a julgou improcedente, para declarar a constitucionalidade da Lei nº 11.105/2005.

DIREITO PROCESSUAL PENAL

EXECUÇÃO PENAL

É constitucional a Resolução do CNJ que determinou a tramitação da execução penal em todo país por meio do Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU)

ODS 16

É constitucional a Resolução CNJ 280/2019 (com a redação dada pela Resolução CNJ 304/2019), que estabelece diretrizes e parâmetros para o processamento da execução penal nos tribunais brasileiros e determina, entre outras providências, que todos os processos nessa fase processual tramitem pelo Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU).

O Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU), enquanto sistema unificado de tramitação eletrônica dos processos de execução penal, representa sensível incremento na eficiência de gestão do Poder Judiciário.

As vantagens intrínsecas à utilização de um sistema único – das quais se destacam o exercício dos direitos, a racionalização do trabalho dos órgãos da execução penal e a economia de recursos públicos – bastariam para justificar a adoção do SEEU em todo o país, disponibilizado gratuitamente pelo CNJ.

STF. Plenário. ADI 6.259/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, redator do acórdão Min. Dias Toffoli, julgado em 22/8/2023 (Info 1105).

O caso concreto foi o seguinte:

O Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 280/2019, que dispõe sobre as diretrizes e parâmetros para o processamento da execução penal, determinando, entre outras providências, que todos os processos de execução tramitem obrigatoriamente pelo Sistema Eletrônico de Execução Unificado – SEEU.

Então, foi criado um novo sistema, diferente do PJE, do SAJ, do Eproc etc., no qual todos os processos de execução penal do Brasil deverão tramitar.

Posteriormente, essa Resolução foi alterada pela Resolução nº 304/2019.

Confira os principais dispositivos do diploma:

(...)

Art. 2º O processamento de informações e da prática de atos processuais relativos à execução penal, no âmbito do Poder Judiciário, observará ao disposto nesta Resolução.

Art. 3º A partir de 30 de junho de 2020, todos os processos de execução penal nos tribunais brasileiros deverão tramitar pelo SEEU.

(...)

Art. 4º O acesso ao SEEU será com o uso de assinatura eletrônica que permita identificação inequívoca do signatário, obtida após credenciamento prévio nos respectivos órgãos do Poder Judiciário, nos termos do art. 1º da Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006, e da Resolução CNJ nº 185/2013.

(...)

Art. 5º A identificação da pessoa com processo de execução penal em curso será única em todo o território nacional e deverá conter as informações previstas nos modelos de guia de recolhimento e de internação da Resolução CNJ nº 113/2010, além de dados biométricos datiloscópicos e de identificação fotográfica.

(...)

Art. 7º Para o cumprimento das diretrizes previstas no artigo anterior, o Comitê Gestor previsto no art. 8º, em parceria com os tribunais, deverá adotar estratégias para:

I – interface regular com a pessoa com processo de execução penal em curso, para que tenha conhecimento do estágio em que se encontra seu processo de execução; e

II – auxílio à gestão prisional com base no sistema eletrônico, objetivando garantir a correta execução penal e a racionalidade do uso da pena privativa de liberdade.

Art. 8º A gestão do SEEU caberá ao Conselho Nacional de Justiça.

(...)

Art. 9º Os tribunais deverão prover o fornecimento de dados de seus sistemas na forma especificada em resolução conjunta da respectiva Presidência e da Presidência do CNJ, para fins de implantação do SEEU.

(...)

Art. 15. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

ADI

A Mesa da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo propôs ADI em face da Resolução nº 280/2019 do Conselho Nacional de Justiça.

Alegou que a referida Resolução, ao impor novo parâmetro de execução penal a ser observado pelos Estados-membros, teria violado o princípio federativo e usurpado a competência da União e dos Estados para legislar sobre direito penitenciário e procedimentos em matéria processual.

Além disso, sustentou a ocorrência de violação ao princípio da separação dos Poderes e do autogoverno dos Tribunais. Para a autora, o CNJ teria desbordado de seu poder normativo.

Esses argumentos foram acolhidos pelo STF? A Resolução do CNJ é inconstitucional?

NÃO.

O SEEU, enquanto sistema unificado de tramitação eletrônica dos processos de execução penal, é um importante incremento na eficiência da atividade jurisdicional. Por isso, ele deve ser estimulado e promovido pelo CNJ em sua missão de efetuar o controle administrativo do Poder Judiciário, à luz dos princípios estabelecidos no art. 37 da CF/88.

O sistema informatizado possui ferramentas para o controle preciso dos prazos referentes ao cumprimento de pena, de modo a eliminar de uma vez por todas os atrasos injustificáveis no gozo de direitos previstos em lei e o lamentável fenômeno das pessoas privadas de liberdade para além do montante de pena fixado na decisão condenatória.

Esse singelo avanço tem reflexos positivos no interior das unidades prisionais, no exercício das atribuições dos órgãos da execução penal e nos próprios cartórios das varas de execução penal.

O sistema unificado facilita, ainda, a igualitária aplicação do Direito a todas as pessoas privadas de liberdade no território nacional, favorecendo a atualização decorrente de alterações legislativas e o cumprimento de decisões dos tribunais superiores.

As vantagens intrínsecas à utilização de um sistema único – como o exercício dos direitos, a racionalização do trabalho dos órgãos da execução penal e a economia de recursos públicos – bastariam para a justificar a adoção do SEEU em todo o país, disponibilizado gratuitamente pelo Conselho Nacional de Justiça, que, inclusive, confere acesso aos tribunais ao código fonte, de maneira a permitir evoluções e aprimoramentos que se mostrem úteis e necessários diante da realidade local.

Nesse diapasão, é preciso lembrar que o SEEU foi concebido de maneira mais ampla, a partir dos parâmetros apontados pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento da medida cautelar na ADPF 347, ao reconhecer o estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário nacional, no qual está “presente quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas”. Relembre:

O Estado de Coisas Inconstitucional ocorre quando se verifica a existência de um quadro de violação generalizada e sistêmica de direitos fundamentais, causado pela inércia ou incapacidade reiterada e persistente das autoridades públicas em modificar a conjuntura, de modo que apenas transformações estruturais da atuação do Poder Público e a atuação de uma pluralidade de autoridades podem modificar a situação inconstitucional.

O STF reconheceu que o sistema penitenciário brasileiro vive um "Estado de Coisas Inconstitucional", com uma violação generalizada de direitos fundamentais dos presos. As penas privativas de liberdade aplicadas nos presídios acabam sendo penas cruéis e desumanas.

Vale ressaltar que a responsabilidade por essa situação deve ser atribuída aos três Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), tanto da União como dos Estados-Membros e do Distrito Federal.

A ausência de medidas legislativas, administrativas e orçamentárias eficazes representa uma verdadeira "falha estrutural" que gera ofensa aos direitos dos presos, além da perpetuação e do agravamento da situação.

Assim, cabe ao STF o papel de retirar os demais poderes da inércia, coordenar ações visando a resolver o problema e monitorar os resultados alcançados.

Diante disso, o STF, em ADPF, concedeu parcialmente medida cautelar determinando que:

- juízes e Tribunais de todo o país implementem, no prazo máximo de 90 dias, a audiência de custódia;
- a União libere, sem qualquer tipo de limitação, o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional para utilização na finalidade para a qual foi criado, proibindo a realização de novos contingenciamentos.

Na ADPF havia outros pedidos, mas estes foram indeferidos, pelo menos na análise da medida cautelar. STF. Plenário ADPF 347 MC/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 9/9/2015 (Info 798).

Naquela oportunidade, o STF acentuou que a modificação do tétrico e persistente cenário dependeria de “medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária”.

Em termos mais amplos, o SEEU possibilita uma visão completa e detalhada da execução penal do país e da situação do sistema prisional de cada estado da federação, cumprindo salientar que o Poder Judiciário não possuía dados confiáveis sequer sobre a quantidade de pessoas presas no país.

Não há política pública viável diante da ausência de dados completos e confiáveis. Os dados produzidos pelo SEEU favorecem o planejamento orçamentário dos três poderes, nas esferas federal, estadual e municipal, consideradas suas respectivas competências.

Além disso, o SEEU serve de base à construção e favorece a alimentação de banco de dados nacional de informações sobre a população carcerária, na medida em que uma das ações do programa prevê a identificação biométrica de todas as pessoas presas, em parceria com o Tribunal Superior Eleitoral.

A identificação biométrica, por sua vez, possibilita a emissão de documentação civil das pessoas presas que não tenham documentos, devendo-se salientar que tais ações foram devidamente encadeadas a partir das determinações do STF.

Assim, em função de sua própria natureza, o SEEU não interfere nos poderes administrativos do estado-membro relativos ao sistema penitenciário de sua responsabilidade. Ao contrário, representa a busca por uma política pública efetiva, que qualifica o sistema de justiça no enfrentamento do grave estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro.

A efetiva implantação de um sistema único nacional informatizado permite ao Judiciário a integração com outras instituições e contribui para a efetivação dos atos normativos do CNJ, para a aplicação igualitária da legislação penal e do exercício de direitos fundamentais das pessoas em cumprimento de pena, bem como para o cumprimento de decisões dos tribunais superiores.

Nesse contexto, inexistente violação ao princípio federativo (art. 1º c/c os arts. 18, *caput*, e 25, *caput*, CF/88), à separação de Poderes (art. 2º, CF/88), à competência legislativa estadual (art. 24, I e XI, CF/88), à autonomia conferida aos tribunais (arts. 96, I, b; 99, *caput*; e 125, § 1º, CF/88), tampouco aos limites do poder normativo do CNJ (art. 103-B, § 4º, I, CF/88).

Em suma:

É constitucional a Resolução CNJ 280/2019 (com a redação dada pela Resolução CNJ 304/2019), que estabelece diretrizes e parâmetros para o processamento da execução penal nos tribunais brasileiros e determina, entre outras providências, que todos os processos nessa fase processual tramitem pelo Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU).

STF. Plenário. ADI 6259/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, redator do acórdão Min. Dias Toffoli, julgado em 22/8/2023 (Info 1105).

Com base nesses entendimentos, o Plenário, por maioria, julgou improcedente o pedido e, como consequência, declarou a constitucionalidade da Resolução nº 280/2019, com a redação dada pela Resolução nº 304/2019, ambas do CNJ.

TRIBUNAL DO JÚRI

É inconstitucional o uso da tese da legítima defesa da honra em crimes de feminicídio ou de agressão contra mulheres

Importante!!!

ODS 5, 10 e 16

É inconstitucional o uso da tese da “legítima defesa da honra” em crimes de feminicídio ou de agressão contra mulheres, seja no curso do processo penal (fase pré-processual ou processual), seja no âmbito de julgamento no Tribunal do Júri.

Essa tese é inconstitucional por contrariar os princípios da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88), da proteção à vida (art. 5º, “caput”, CF/88) e da igualdade de gênero (art. 5º, I, CF/88).

STF. Plenário ADPF 779/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 1º/8/2023 (Info 1105).

O caso concreto foi o seguinte:

O Partido Democrático Trabalhista (PDT) ajuizou ADPF pedindo para que o STF confira interpretação conforme à Constituição ao art. 23, II e art. 25, do CP e ao art. 65 do CPP e deixe claro que não é juridicamente possível invocar a tese da legítima defesa da honra.

O autor alegou que a tese da legítima defesa da honra viola o art. 1º, III, o art. 3º, IV, e o art. 5º, LIV da Constituição Federal.

Vale ressaltar que, quando se fala em legítima defesa da honra, para os fins desse julgado, está se referindo “ao perdão do autor de feminicídio ou agressão praticado contra a esposa ou companheira adúltera”.

Medida cautelar foi deferida

No dia 26/02/2021, o Min. Dias Toffoli, monocraticamente, concedeu parcialmente a medida cautelar pleiteada pelo autor.

No dia 15/03/2021, o STF se reuniu e referendou a medida cautelar.

Desse modo, o STF entendeu que a chamada “legítima defesa da honra” não encontra qualquer amparo no ordenamento jurídico pátrio.

Vamos entender o que foi decidido.

Atecnia da tese da “legítima defesa da honra”

Inicialmente, cumpre ressaltar que “legítima defesa da honra” não é, tecnicamente legítima defesa.

Tanto isso é verdade que essa tese é quase que exclusivamente invocada no Tribunal do Júri, no qual, em virtude da plenitude da defesa (art. 5º, XXXVIII da CF/88), admite-se a utilização não apenas de argumentos jurídicos, mas também extrajurídicos.

A legítima defesa é uma das causas excludentes da ilicitude previstas no Código Penal, as quais, consoante o teor do art. 23, excluem a configuração de um crime, e, consequentemente, afastam a aplicação da lei penal, tendo em vista a condição específica em que foi praticado determinado fato típico:

Art. 23. Não há crime quando o agente pratica o fato:
(...)
II - em legítima defesa;

O art. 25 explica quando ficará caracterizada a legítima defesa:

Legítima defesa

Art. 25. Entende-se em legítima defesa quem, usando moderadamente dos meios necessários, repele injusta agressão, atual ou iminente, a direito seu ou de outrem.

Parágrafo único. Observados os requisitos previstos no caput deste artigo, considera-se também em legítima defesa o agente de segurança pública que repele agressão ou risco de agressão a vítima mantida refém durante a prática de crimes.

Como se vê, o instituto caracteriza-se pela conjunção dos seguintes elementos:

- a) agressão injusta (atual ou iminente);
- b) proteção a direito próprio ou de terceiro;
- c) uso moderado dos meios necessários para repelir essa agressão (proibição do excesso);
- d) presença de um ânimo de defesa (*animus defendendi*). Isso porque é preciso que o agente saiba que atua nessa condição, ou, pelo menos, acredita agir assim.

A legítima defesa é uma hipótese excepcional na qual o ordenamento jurídico admite que se afaste a aplicação da lei penal. Logo, somente se justifica se estiverem preenchidos os requisitos acima listados. Se os requisitos estiverem preenchidos, não há crime porque nesse caso o direito não atribui desvalor à conduta, já que ela foi praticada no exercício da proteção de um bem jurídico contra uma ofensa perpetrada por outrem.

Diante dessa breve exposição do instituto, constata-se que a “legítima defesa da honra”, na realidade, não configura tecnicamente “legítima defesa”.

A traição se encontra inserida no contexto das relações amorosas, sendo que tanto homens quanto mulheres estão suscetíveis de praticá-la ou de sofrê-la.

Eventual desvalor ou censura ao ato de traição é algo restrito aos âmbitos ético e moral. Logo, não existe o direito subjetivo de agir com violência contra uma pessoa que traiu.

Aliás, foi imbuído desse espírito e para evitar que a autoridade judiciária absolvesse o agente que agiu movido por ciúme ou outras paixões e emoções que o legislador ordinário inseriu no atual Código Penal a regra do art. 28, segundo a qual:

Art. 28. Não excluem a imputabilidade penal:
I - a emoção ou a paixão;
(...)

Conforme explica Fernando Capez:

“todos os direitos são suscetíveis de legítima defesa, tais como a vida, a liberdade, a integridade física, o patrimônio, a honra etc., bastando que esteja tutelado pela ordem jurídica. Dessa forma, o que se discute não é a possibilidade da legítima defesa da honra e sim a proporcionalidade entre a ofensa e a intensidade da repulsa. Nessa medida, não poderá, por exemplo, o ofendido, em defesa da honra, matar o agressor, ante a manifesta ausência de moderação. No caso de adultério, nada justifica a supressão da vida do cônjuge adúltero, não apenas pela falta de moderação, mas também devido ao fato de que a honra é um atributo de ordem personalíssima, não podendo ser considerada ultrajada por um ato imputável a terceiro, mesmo que este seja a esposa ou o marido do adúltero.” (Execução Penal – Simplificado. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 309-310).

Aquele que pratica feminicídio ou usa de violência, com a justificativa de reprimir um adultério não está a se defender, mas a atacar uma mulher de forma desproporcional de forma covarde e criminoso.

Assim sendo, o adultério não configura uma agressão injusta apta a excluir a antijuridicidade de um fato típico, pelo que qualquer ato violento perpetrado nesse contexto deve estar sujeito à repressão do direito penal.

Da ofensa constitucional à dignidade da pessoa humana, à vedação de discriminação e ao direito à vida e à igualdade

Apesar da alcunha de “legítima defesa”, instituto técnico-jurídico amplamente amparado no direito brasileiro, a chamada “legítima defesa da honra” corresponde, na realidade, a recurso argumentativo/retórico odioso, desumano e cruel utilizado pelas defesas de acusados de feminicídio ou agressões contra mulher para imputar às vítimas a causa de suas próprias mortes ou lesões, contribuindo imensamente para a naturalização e a perpetuação da cultura de violência contra as mulheres no Brasil.

A ideia que subjaz à “legítima defesa da honra” - perdão do autor de feminicídio ou agressão praticado contra a esposa ou companheira adúltera - tem raízes arcaicas no direito brasileiro, constituindo um ranço, na retórica de alguns operadores do direito, de institucionalização da desigualdade entre homens e mulheres e de tolerância e naturalização da violência doméstica, as quais não têm guarida na Constituição de 1988.

Com efeito, a “honra masculina” já foi um bem jurídico protegido pelo ordenamento jurídico brasileiro, como se verificava, à época da colônia, no Livro V, Título XXXVIII, das Ordenações Filipinas, no qual se concedia ao homem o direito de matar sua esposa quando flagrada em adultério. Isso não é mais tolerado. A ideia de legítima defesa da honra é anacrônica e remonta a uma concepção rigidamente hierarquizada de família, na qual a mulher ocupa posição subalterna e tem restringida sua dignidade e sua autodeterminação. Segundo essa percepção, o comportamento da mulher, especialmente no que se

refere à sua conduta sexual, seria uma extensão da reputação do “chefe de família”, que, sentindo-se desonrado, agiria para corrigir ou cessar o motivo da desonra.

O argumento da “legítima defesa da honra” normaliza e reforça uma compreensão de desvalor da vida da mulher, tomando-a como ser secundário cuja vida pode ser suprimida em prol da afirmação de uma suposta honra masculina. Isso também está em descompasso com os objetivos fundamentais contidos no art. 3º da Carta Magna, especialmente os seguintes: “I - construir uma sociedade livre, justa e solidária”; e “IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

Trata-se, além do mais, de tese que viola os direitos à vida e à igualdade entre homens e mulheres (art. 5º, caput e incisos I da CF/88), também pilares de nossa ordem constitucional.

A ofensa a esses direitos concretiza-se, sobretudo, no estímulo à perpetuação da violência contra a mulher e do feminicídio.

A aceitação da tese da legítima defesa da honra tem o potencial de estimular práticas violentas contra as mulheres ao exonerar seus perpetradores da devida sanção.

É dever do Estado criar mecanismos para coibir o feminicídio e a violência doméstica, a teor do que dispõe o art. 226, § 8º da CF/88, segundo o qual o “Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.”.

Decorre da norma constitucional em tela não somente a obrigação do Estado de adotar condutas positivas, mas também o dever de não ser conivente e de não estimular a violência doméstica e o feminicídio.

Por todo o exposto, o STF concluiu que o argumento da tese da “legítima defesa da honra” é prática que não se sustenta à luz da Constituição de 1988, por ofensiva à dignidade da pessoa humana, à vedação de discriminação e aos direitos à igualdade e à vida, não devendo ser veiculada no curso do processo penal nas fases pré-processual e processual, sob pena de nulidade do respectivo ato postulatório e do julgamento, inclusive quando praticado no tribunal do júri.

Tribunal do júri e plenitude de defesa

A plenitude de defesa é princípio constitucional essencial à instituição do tribunal do júri e está inscrita no rol de direitos e garantias fundamentais da Carta Magna, nos termos do art. 5º, XXXVIII, “a” da CF/88.

A Constituição garante aos réus submetidos ao tribunal do júri plenitude de defesa, no sentido de que são cabíveis argumentos jurídicos e não jurídicos – sociológicos, políticos e morais, por exemplo -, para a formação do convencimento dos jurados.

Apesar disso, a “legítima defesa da honra” consiste não apenas em um argumento atécnico e extrajurídico, mas também em uma estratégia cruel, ofensiva à dignidade da pessoa humana, aos direitos à igualdade e à vida e totalmente discriminatória contra a mulher, por contribuir com a perpetuação da violência doméstica e do feminicídio no país.

Com efeito, como bem colocou o Ministro do STJ Rogério Schietti, no julgamento do AREsp nº 1.553.933/SC, “é surpreendente ver ainda essa tese sustentada por profissional do Direito (...) como se a decisão judicial que afastou tão esdrúxula tese fosse contrária à lei penal. Como pretender lícito, ou conforme ao Direito (...), o comportamento de ceifar, covardemente a vida de uma mulher companheira[?]”

Logo a legítima defesa da honra, nessa perspectiva, não pode ser invocada como argumento jurídico ou não jurídico mesmo diante da plenitude de defesa própria do Tribunal do Júri.

A cláusula que garante a plenitude de defesa no Júri não pode se constituir em instrumento para a salvaguarda de práticas ilícitas.

Vale ressaltar que não existem garantias individuais de ordem absoluta, especialmente com escopo de salvaguardar práticas ilícitas (STF. 2ª Turma. RHC 132.115, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 9/3/17).

Assim, em uma ponderação de interesses, a dignidade da pessoa humana, a proibição de todas as formas de discriminação, o direito à igualdade e o direito à vida prevalecem sobre a plenitude da defesa, tendo

em vista os riscos elevados e sistêmicos decorrentes da naturalização da tolerância e do incentivo à cultura da violência doméstica e do feminicídio.

O art. 483, § 2º, do CPP e a soberania dos veredictos

O art. 483, III c/c o § 2º, do CPP prevê a possibilidade de, no Tribunal do Júri, ocorrer a absolvição genérica ou por clemência:

Art. 483. Os quesitos serão formulados na seguinte ordem, indagando sobre:

I – a materialidade do fato;

II – a autoria ou participação;

III – se o acusado deve ser absolvido;

IV – se existe causa de diminuição de pena alegada pela defesa;

V – se existe circunstância qualificadora ou causa de aumento de pena reconhecidas na pronúncia ou em decisões posteriores que julgaram admissível a acusação.

(...)

§ 2º Respondidos afirmativamente por mais de 3 (três) jurados os quesitos relativos aos incisos I e II do caput deste artigo será formulado quesito com a seguinte redação:

O jurado absolve o acusado?

O art. 593, III, “**d**”, do CPP, afirma que é possível interpor apelação contra a decisão dos jurados se o veredicto for manifestamente contrário à prova dos autos:

Art. 593. Caberá apelação no prazo de 5 (cinco) dias:

(...)

III - das decisões do Tribunal do Júri, quando:

(...)

d) for a decisão dos jurados manifestamente contrária à prova dos autos.

Ocorre que, em razão da previsão constitucional da soberania dos veredictos (art. 5º, XXXVIII, “c”), prevalece no STF o entendimento de que não cabe apelação com fundamento no art. 593, III, “**d**”, do CPP (decisão manifestamente contrária à prova dos autos) se o júri **absolver** o réu por clemência:

A absolvição do réu, ante resposta a quesito genérico de absolvição previsto no art. 483, § 2º, do CPP, não depende de elementos probatórios ou de teses veiculadas pela defesa. Isso porque vigora a livre convicção dos jurados.

Em razão da norma constitucional que consagra a soberania dos veredictos, a sentença absolutória de Tribunal do Júri, fundada no quesito genérico de absolvição, não implica nulidade da decisão a ensejar apelação da acusação. Os jurados podem absolver o réu com base na livre convicção e independentemente das teses veiculadas, considerados elementos não jurídicos e extraprocessuais.

STF. 1ª Turma. HC 178777/MG, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 29/9/2020 (Info 993).

Em face da reforma introduzida no procedimento do Tribunal do Júri (Lei 11.689/2008), é incongruente o controle judicial, em sede recursal (art. 593, III, “d”, do CPP), das decisões absolutórias proferidas com fundamento no art. 483, III e § 2º, do CPP.

STF. 2ª Turma. RHC 192431 Segundo AgR/SP e RHC 192432 Segundo AgR/SP, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 23/2/2021 (Info 1007).

Na reforma legislativa de 2008, alterou-se substancialmente o procedimento do júri, inclusive a sistemática de quesitação aos jurados. Inseriu-se um quesito genérico e obrigatório, em que se pergunta ao julgador leigo: “O jurado absolve o acusado?” (art. 483, III e §2º, CPP). Ou seja, o Júri pode absolver o réu sem qualquer especificação e sem necessidade de motivação.

Considerando o quesito genérico e a desnecessidade de motivação na decisão dos jurados, configura-se a possibilidade de absolvição por clemência, ou seja, mesmo em contrariedade manifesta à prova dos autos. Se ao responder o quesito genérico o jurado pode absolver o réu sem especificar os motivos, e, assim, por qualquer fundamento, não há absolvição com tal embasamento que possa ser considerada “manifestamente contrária à prova dos autos”.

Limitação ao recurso da acusação com base no art. 593, III, “d”, CPP, se a absolvição tiver como fundamento o quesito genérico (art. 483, III e §2º, CPP). Inexistência de violação à paridade de armas. Presunção de inocência como orientação da estrutura do processo penal. Inexistência de violação ao direito ao recurso (art. 8.2.h, CADH). Possibilidade de restrição do recurso acusatório.

STF. 2ª Turma. HC 185068, Rel. Celso de Mello, Relator p/ Acórdão Gilmar Mendes, julgado em 20/10/2020.

Como compatibilizar esse entendimento do STF acima explicado com a tese de que não se admite a legítima defesa da honra?

- a maioria do STF continua entendendo que, em regra, o Ministério Público não pode recorrer de decisão absolutória do tribunal do júri baseada em quesito absolutório genérico (art. 483, III, c/c § 2º) alegando que a decisão foi manifestamente contrária à prova dos autos (art. 593, III, “d”, CPP). Isso não mudou;
- o STF entende que o acusado de feminicídio não pode ser absolvido, na forma do art. 483, III, § 2º, do CPP, com base na tese da “legítima defesa da honra”;
- assim, é proibido que a defesa, a acusação, a autoridade policial ou o magistrado utilizem, direta ou indiretamente, a tese de legítima defesa da honra (ou qualquer argumento que induza à tese) nas fases pré-processual ou processual penais, bem como durante julgamento perante o tribunal do júri;
- se, mesmo com a proibição, houver a invocação/aceitação dessa tese, isso acarretará a nulidade do ato e do julgamento;
- se a defesa lançar mão, direta ou indiretamente da tese da legítima defesa da honra no plenário do júri e o réu for absolvido, será possível que o Ministério Público interponha apelação, mas não com base no art. 593, III, “d”, do CPP (decisão manifestamente contrária à prova dos autos) e sim com fundamento na **nulidade** do julgamento (art. 593, III, “a”, do CPP):

Art. 593. Caberá apelação no prazo de 5 (cinco) dias:

(...)

III - das decisões do Tribunal do Júri, quando:

a) ocorrer nulidade posterior à pronúncia;

(...)

Medida cautelar

Ao apreciar medida cautelar em ADPF, o STF decidiu que:

- a) a tese da legítima defesa da honra é inconstitucional, por contrariar os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF/88), da proteção à vida e da igualdade de gênero (art. 5º, da CF/88);
- b) deve ser conferida interpretação conforme à Constituição ao art. 23, II e art. 25, do CP e ao art. 65 do CPP, de modo a excluir a legítima defesa da honra do âmbito do instituto da legítima defesa; e
- c) a defesa, a acusação, a autoridade policial e o juízo são proibidos de utilizar, direta ou indiretamente, a tese de legítima defesa da honra (ou qualquer argumento que induza à tese) nas fases pré-processual ou processual penais, bem como durante julgamento perante o tribunal do júri, sob pena de nulidade do ato e do julgamento.

STF. Plenário ADPF 779 MC-Ref/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 13/3/2021 (Info 1009).

No dia 1º/8/2023, o Plenário do STF, por unanimidade, concluiu a apreciação e julgou integralmente procedente o pedido formulado na ADPF 779 para:

- (i) firmar o entendimento de que a tese da legítima defesa da honra é inconstitucional, por contrariar os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF), da proteção à vida e da igualdade de gênero (art. 5º, caput, da CF);
- (ii) conferir interpretação conforme à Constituição aos arts. 23, inciso II, e 25, caput e parágrafo único, do Código Penal e ao art. 65 do Código de Processo Penal, de modo a excluir a legítima defesa da honra do âmbito do instituto da legítima defesa e, por consequência,
- (iii) obstar à defesa, à acusação, à autoridade policial e ao juízo que utilizem, direta ou indiretamente, a tese de legítima defesa da honra (ou qualquer argumento que induza à tese) nas fases pré-processual ou processual penais, bem como durante o julgamento perante o tribunal do júri, sob pena de nulidade do ato e do julgamento;
- (iv) diante da impossibilidade de o acusado beneficiar-se da própria torpeza, fica vedado o reconhecimento da nulidade, na hipótese de a defesa ter-se utilizado da tese com esta finalidade. Por fim, julgou procedente também o pedido sucessivo apresentado pelo requerente, de forma a conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 483, III, § 2º, do Código de Processo Penal, para entender que não fere a soberania dos veredictos do Tribunal do Júri o provimento de apelação que anule a absolvição fundada em quesito genérico, quando, de algum modo, possa implicar a repristinação da odiosa tese da legítima defesa da honra.

STF. Plenário ADPF 779/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 1º/8/2023 (Info 1105).

Como o tema já caiu em provas:

- ☒ (TJDF - 2007 - Juiz Substituto) Na morte da companheira infiel há legítima defesa da honra (Errado).
- ☒ (MPE-SP - VUNESP - 2023 - Promotor de Justiça Substituto) O feminicídio foi incluído como uma forma qualificada do crime de homicídio pela Lei nº 13.104/2015. Desde então, várias alterações legislativas foram implementadas, e a jurisprudência e a doutrina se encarregaram de esclarecer o alcance do dispositivo. Com base na legislação e na jurisprudência majoritária dos Tribunais Superiores, responda: a Lei nº 14.344/22 alterou a legislação para proibir a utilização no Tribunal do Júri da tese de “legítima defesa da honra” como justificante no crime de feminicídio (Errado).
- ☒ (PGM Maringá - CESPE - 2022 - Procurador Municipal) A tese da legítima defesa da honra é constitucional, por força do princípio da plenitude de defesa. (Errado)

EXERCÍCIOS

Julgue os itens a seguir:

- 1) É inconstitucional lei estadual que, ao criar o “estágio supervisionado, educativo e profissionalizante” sob a forma de bolsa de iniciação ao trabalho ao menor que frequente o ensino regular ou supletivo, constitui relação jurídica que se aproxima do instituto do contrato de aprendizagem. ()
- 2) É inconstitucional lei estadual que, em contrariedade à Lei federal nº 9.093/95, institui o feriado comemorativo do “Dia de São Jorge”. ()
- 3) É constitucional lei estadual que proíbe a entrega, em caixas postais comunitárias, das correspondências que se enquadram como carta, cartão-postal e correspondência agrupada. ()
- 4) É inconstitucional lei estadual que proíbe a postagem, em caixas postais comunitárias, de boletos de pagamento alusivos a serviços prestados por empresas públicas e privadas. ()
- 5) É constitucional norma estadual, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a atuação do Ministério Público nas operações policiais de cumprimento de medidas possessórias de caráter coletivo. ()
- 6) As guardas municipais são reconhecidamente órgãos de segurança pública e aquelas devidamente criadas e instituídas integram o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). ()

- 7) É inconstitucional a prestação de serviços de fabricação e de estampagem de Placas de Identificação de Veículos do Brasil (PIV) por empresas habilitadas mediante credenciamento. ()
- 8) A vinculação do procedimento de licenciamento ambiental de OGM ao crivo técnico da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBlo) desrespeita o sistema de proteção ambiental (art. 225, CF/88) e implica redução do grau de tutela do meio ambiente. ()
- 9) É inconstitucional a Resolução CNJ 280/2019 (com a redação dada pela Resolução CNJ 304/2019), que estabelece diretrizes e parâmetros para o processamento da execução penal nos tribunais brasileiros e determina, entre outras providências, que todos os processos nessa fase processual tramitem pelo Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU). ()
- 10) É inconstitucional o uso da tese da legítima defesa da honra em crimes de feminicídio ou de agressão contra mulheres. ()

Gabarito

1. C	2. E	3. E	4. C	5. E	6. C	7. E	8. E	9. E	10. C
------	------	------	------	------	------	------	------	------	-------