

Informativo comentado: Informativo 1068-STF

Márcio André Lopes Cavalcante

ÍNDICE

DIREITO CONSTITUCIONAL

DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

- *O Decreto 10.046/2019, que trata sobre compartilhamento de dados pessoais na Administração Pública federal, é constitucional, devendo, contudo, respeitar determinados parâmetros.*
- *É constitucional a Lei 9.294/96, que impôs restrições ao uso e à propaganda de tabaco, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas.*

DIREITOS SOCIAIS

- *A Lei 14.434/2022, que instituiu piso salarial para enfermeiro, técnico de enfermagem, auxiliar de enfermagem e parteira, foi suspensa até que se avalie o impacto nos gastos públicos e o risco de demissões no setor.*

DIREITO FINANCEIRO

TRANSFERÊNCIAS

- *É inconstitucional lei estadual que diga como os Municípios deverão aplicar os recursos recebidos a título de repasse do ICMS.*

DIREITO CONSTITUCIONAL

DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

O Decreto 10.046/2019, que trata sobre compartilhamento de dados pessoais na Administração Pública federal, é constitucional, devendo, contudo, respeitar determinados parâmetros

ODS 16 E 17

É legítimo, desde que observados alguns parâmetros, o compartilhamento de dados pessoais entre órgãos e entidades da Administração Pública federal, sem qualquer prejuízo da irrestrita observância dos princípios gerais e mecanismos de proteção elencados na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018) e dos direitos constitucionais à privacidade e proteção de dados.

STF. Plenário. ADI 6649/DF e ADPF 695/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgados em 15/9/2022 (Info 1068).

Decreto nº 10.046/2019

A Presidência da República editou o Decreto nº 10.046/2019, que trouxe regras para o compartilhamento de dados entre os órgãos e entidades da administração pública federal e entre os demais Poderes da União. Confira os principais dispositivos do Decreto:

Art. 1º Este Decreto estabelece as normas e as diretrizes para o compartilhamento de dados entre os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e os demais Poderes da União, com a finalidade de:
I - simplificar a oferta de serviços públicos;

II - orientar e otimizar a formulação, a implementação, a avaliação e o monitoramento de políticas públicas;

III - possibilitar a análise das condições de acesso e manutenção de benefícios sociais e fiscais;

IV - promover a melhoria da qualidade e da fidedignidade dos dados custodiados pela administração pública federal; e

V - aumentar a qualidade e a eficiência das operações internas da administração pública federal.

§ 1º O disposto neste Decreto não se aplica ao compartilhamento de dados com os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas e com o setor privado.

§ 2º Ficam excluídos do disposto no caput os dados protegidos por sigilo fiscal sob gestão da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia.

Art. 4º O compartilhamento de dados entre os órgãos e as entidades de que trata o art. 1º é categorizado em três níveis, de acordo com sua confidencialidade:

I - compartilhamento amplo, quando se tratar de dados públicos que não estão sujeitos a nenhuma restrição de acesso, cuja divulgação deve ser pública e garantida a qualquer interessado, na forma da legislação;

II - compartilhamento restrito, quando se tratar de dados protegidos por sigilo, nos termos da legislação, com concessão de acesso a todos os órgãos e entidades de que trata o art. 1º para a execução de políticas públicas, cujo mecanismo de compartilhamento e regras sejam simplificados e estabelecidos pelo Comitê Central de Governança de Dados; e

III - compartilhamento específico, quando se tratar de dados protegidos por sigilo, nos termos da legislação, com concessão de acesso a órgãos e entidades específicos, nas hipóteses e para os fins previstos em lei, cujo compartilhamento e regras sejam definidos pelo gestor de dados.

(...)

Art. 11. O compartilhamento amplo de dados dispensa autorização prévia pelo gestor de dados e será realizado pelos canais existentes para dados abertos e para transparência ativa, na forma da legislação.

(...)

Art. 12. O compartilhamento restrito de dados pelos gestores de dados ocorrerá com base nas regras estabelecidas pelo Comitê Central de Governança de Dados.

(...)

Art. 14. O compartilhamento específico de dados está condicionado:

I - à concessão de permissão de acesso pelo gestor de dados; e

II - ao atendimento dos requisitos definidos pelo gestor de dados como condição para o compartilhamento.

(...)

Art. 16. Fica instituído o Cadastro Base do Cidadão com a finalidade de:

I - aprimorar a gestão de políticas públicas;

II - aumentar a confiabilidade dos cadastros de cidadãos existentes na administração pública, por meio de mecanismos de manutenção da integridade das bases de dados para torná-las qualificadas e consistentes;

III - viabilizar a criação de meio unificado de identificação do cidadão para a prestação de serviços públicos;

IV - disponibilizar uma interface unificada de atualização cadastral, suportada por soluções tecnológicas interoperáveis das entidades e órgãos públicos participantes do cadastro;

V - facilitar o compartilhamento de dados cadastrais do cidadão entre os órgãos da administração pública; e

VI - realizar o cruzamento de informações das bases de dados cadastrais oficiais a partir do número de inscrição do cidadão no CPF.

Art. 17. O Cadastro Base do Cidadão será composto pela base integradora e pelos componentes de interoperabilidade necessários ao intercâmbio de dados dessa base com as bases temáticas, e servirá como base de referência de informações sobre cidadãos para os órgãos e entidades do Poder Executivo federal.

Parágrafo único. A interoperabilidade de que trata o caput observará a legislação e as recomendações técnicas estabelecidas pelo Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - Sisp do Poder Executivo federal, e, ainda, as recomendações do Comitê Central de Governança de Dados.

Art. 18. A base integradora será, inicialmente, disponibilizada com os dados biográficos que constam da base temática do CPF.

§ 1º Os atributos biográficos e cadastrais que inicialmente comporão a base integradora serão, no mínimo, os seguintes:

I - número de inscrição no CPF;

II - situação cadastral no CPF;

III - nome completo;

IV - nome social;

V - data de nascimento;

VI - sexo;

VII - filiação;

VIII - nacionalidade;

IX - naturalidade;

X - indicador de óbito;

XI - data de óbito, quando cabível; e

XII - data da inscrição ou da última alteração no CPF.

(...)

ADI

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e o Partido Socialista Brasileiro – PSB ajuizaram, respectivamente, ADI e ADPF contra esse decreto, alegando, em síntese, que geraria uma espécie de vigilância massiva e representaria controle inconstitucional do Estado, entre outras alegações.

Segundo a OAB, o Decreto prevê a construção de uma ferramenta de vigilância estatal “extremamente poderosa”, que inclui informações pessoais, familiares e trabalhistas básicas de todos os brasileiros, além de informações pessoais sensíveis, como dados biométricos, que podem ser coletados para reconhecimento automatizado, como a palma da mão, as digitais, a retina ou a íris, o formato da face, a voz e a maneira de andar.

A entidade alegou que o Decreto invadiu matérias de competência privativa de lei, exorbitando os poderes normativos concedidos pela Constituição Federal ao Presidente da República, e violaria os direitos fundamentais à privacidade, à proteção de dados pessoais e à autodeterminação informativa.

O que decidiu o STF?

O STF decidiu que os órgãos e entidades da administração pública federal podem compartilhar dados pessoais entre si, mas desde que observados alguns critérios.

A proteção de dados pessoais e a autodeterminação informativa são direitos fundamentais autônomos,

dos quais decorrem tutela jurídica específica e dimensão normativa própria. Nesse sentido, confira o que diz a Constituição Federal:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
(...)

XXX - proteção e tratamento de dados pessoais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 115, de 2022)

Assim, é necessária a instituição de controle efetivo e transparente da coleta, armazenamento, aproveitamento, transferência e compartilhamento desses dados, bem como o controle de políticas públicas que possam afetar substancialmente o direito fundamental à proteção de dados.

Na espécie, o Decreto nº 10.046/2019, da Presidência da República, dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da Administração Pública federal e institui o Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados.

Para a sua plena validade, é necessário que seu conteúdo seja interpretado em conformidade com a Constituição Federal, subtraindo do campo semântico da norma, eventuais aplicações ou interpretações que conflitem com o direito fundamental à proteção de dados pessoais.

Interpretação conforme

Assim, o STF julgou parcialmente procedentes os pedidos, para conferir interpretação conforme a Constituição Federal ao Decreto nº 10.046/2019, nos seguintes termos:

1) Respeito aos princípios da Lei Geral de Proteção de Dados

A Lei nº 13.709/2018 é a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Confira o que diz o art. 1º:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

Parágrafo único. As normas gerais contidas nesta Lei são de interesse nacional e devem ser observadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

No art. 6º da LGPD são elencados alguns princípios relacionados com o tratamento de dados pessoais. Veja os incisos I, II e III:

Art. 6º As atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os seguintes princípios:

I - finalidade: realização do tratamento para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades;

II - adequação: compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas ao titular, de acordo com o contexto do tratamento;

III - necessidade: limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados;

(...)

O primeiro aspecto que o STF ressaltou é que:

O compartilhamento de dados pessoais entre órgãos e entidades da Administração Pública, realizado nos

termos do Decreto nº 10.046/2019, pressupõe:

- a) eleição de propósitos legítimos, específicos e explícitos para o tratamento de dados (art. 6º, inciso I, da Lei nº 13.709/2018);
- b) compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas (art. 6º, inciso II);
- c) limitação do compartilhamento ao mínimo necessário para o atendimento da finalidade informada (art. 6º, inciso III); bem como o cumprimento integral dos requisitos, garantias e procedimentos estabelecidos na Lei Geral de Proteção de Dados, no que for compatível com o setor público.

2) Deve ser dada publicidade às hipóteses em que cada entidade governamental compartilha ou tem acesso a banco de dados pessoais (art. 23, I, da LGPD)

O art. 23, I, da LGPD estabelece:

Art. 23. O tratamento de dados pessoais pelas pessoas jurídicas de direito público referidas no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), deverá ser realizado para o atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público, desde que:
I - sejam informadas as hipóteses em que, no exercício de suas competências, realizam o tratamento de dados pessoais, fornecendo informações claras e atualizadas sobre a previsão legal, a finalidade, os procedimentos e as práticas utilizadas para a execução dessas atividades, em veículos de fácil acesso, preferencialmente em seus sítios eletrônicos;
(...)

O STF afirmou que o compartilhamento de dados pessoais entre órgãos públicos pressupõe rigorosa observância do art. 23, inciso I, da Lei nº 13.709/2018, que determina seja dada a devida publicidade às hipóteses em que cada entidade governamental compartilha ou tem acesso a banco de dados pessoais, ‘fornecendo informações claras e atualizadas sobre a previsão legal, a finalidade, os procedimentos e as práticas utilizadas para a execução dessas atividades, em veículos de fácil acesso, preferencialmente em seus sítios eletrônicos’.

3) Deverão ser previstos mecanismos rigorosos de controle do Cadastro Base do Cidadão

O acesso de órgãos e entidades governamentais ao Cadastro Base do Cidadão fica condicionado ao atendimento integral das diretrizes acima arroladas, cabendo ao Comitê Central de Governança de Dados, no exercício das competências aludidas nos arts. 21, incisos VI, VII e VIII do Decreto 10.046/2019:

- 3.1. prever mecanismos rigorosos de controle de acesso ao Cadastro Base do Cidadão, o qual será limitado a órgãos e entidades que comprovarem real necessidade de acesso aos dados pessoais nele reunidos. Nesse sentido, a permissão de acesso somente poderá ser concedida para o alcance de propósitos legítimos, específicos e explícitos, sendo limitada a informações que sejam indispensáveis ao atendimento do interesse público, nos termos do art. 7º, inciso III, e art. 23, caput e inciso I, da Lei 13.709/2018;
- 3.2. justificar formal, prévia e minudentemente, à luz dos postulados da proporcionalidade, da razoabilidade e dos princípios gerais de proteção da LGPD, tanto a necessidade de inclusão de novos dados pessoais na base integradora (art. 21, inciso VII) como a escolha das bases temáticas que comporão o Cadastro Base do Cidadão (art. 21, inciso VIII);
- 3.3. instituir medidas de segurança compatíveis com os princípios de proteção da LGPD, em especial a criação de sistema eletrônico de registro de acesso, para efeito de responsabilização em caso de abuso.

4) É possível o compartilhamento de informações pessoais relacionadas com atividades de inteligência, mas respeitados a legislação e os parâmetros fixados pelo STF na ADI 6529

O compartilhamento de informações pessoais em atividades de inteligência observará o disposto em legislação específica e os parâmetros fixados no julgamento da ADI 6.529, Rel. Min. Carmen Lúcia, quais sejam:

- (i) adoção de medidas proporcionais e estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;
- (ii) instauração de procedimento administrativo formal, acompanhado de prévia e exaustiva motivação, para permitir o controle de legalidade pelo Poder Judiciário;
- (iii) utilização de sistemas eletrônicos de segurança e de registro de acesso, inclusive para efeito de responsabilização em caso de abuso; e
- (iv) observância dos princípios gerais de proteção e dos direitos do titular previstos na LGPD, no que for compatível com o exercício dessa função estatal.

5) Possibilidade de responsabilidade civil do Estado em caso de ilícitos, com ação de regresso contra o agente público

O tratamento de dados pessoais promovido por órgãos públicos ao arrepio dos parâmetros legais e constitucionais importará a responsabilidade civil do Estado pelos danos suportados pelos particulares, na forma dos arts. 42 e seguintes da Lei 13.709/2018, associada ao exercício do direito de regresso contra os servidores e agentes políticos responsáveis pelo ato ilícito, em caso de culpa ou dolo.

6) O descumprimento do dever de publicidade (item 2 acima) pode ensejar responsabilidade por ato de improbidade administrativa

A transgressão dolosa ao dever de publicidade estabelecido no art. 23, inciso I, da LGPD, fora das hipóteses constitucionais de sigilo, importará a responsabilização do agente estatal por ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 11, inciso IV, da Lei nº 8.429/92, sem prejuízo da aplicação das sanções disciplinares previstas nos estatutos dos servidores públicos federais, municipais e estaduais.

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas:

(...)

IV - negar publicidade aos atos oficiais, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei;

Em suma:

É legítimo, desde que observados alguns parâmetros, o compartilhamento de dados pessoais entre órgãos e entidades da Administração Pública federal, sem qualquer prejuízo da irrestrita observância dos princípios gerais e mecanismos de proteção elencados na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018) e dos direitos constitucionais à privacidade e proteção de dados.

STF. Plenário. ADI 6649/DF e ADPF 695/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgados em 15/9/2022 (Info 1068).

Modulação dos efeitos

Por fim, o Tribunal declarou, com efeito *pro futuro*, a inconstitucionalidade do art. 22 do Decreto nº 10.046/2019, preservando a atual estrutura do Comitê Central de Governança de Dados pelo prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da data de publicação da ata de julgamento, a fim de garantir ao Chefe do Poder Executivo prazo hábil para:

- (i) atribuir ao órgão um perfil independente e plural, aberto à participação efetiva de representantes de outras instituições democráticas; e
- (ii) conferir aos seus integrantes garantias mínimas contra influências indevidas.

Redação original do art. 22 do Decreto:

Art. 22. O Comitê Central de Governança de Dados é composto por representantes dos seguintes órgãos e entidade:

I - dois do Ministério da Economia, dentre os quais um da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, que o presidirá, e um da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil;

II - um da Casa Civil da Presidência da República;
III - um da Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção da Controladoria-Geral da União;
IV - um da Secretaria Especial de Modernização do Estado da Secretaria-Geral da Presidência da República;
V - um da Advocacia-Geral da União; e
VI - um do Instituto Nacional do Seguro Social.

DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

É constitucional a Lei 9.294/96, que impôs restrições ao uso e à propaganda de tabaco, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas

Importante!!!

ODS 3

Não viola o texto constitucional a imposição legal de restrições à publicidade de produtos fumígenos e de inserção de advertências sanitárias em suas embalagens quando se revelarem adequadas, necessárias e proporcionais para alcançar a finalidade de reduzir o fumo e o consumo do tabaco, hábitos que constituem perigo à saúde pública.

STF. Plenário. ADI 3311/DF, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 13/9/2022 (Info 1068).

A situação concreta foi a seguinte:

Em 1996, foi editada a Lei nº 9.294, que impôs restrições ao uso e à propaganda de produtos fumígeros (que produzem fumaça), bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas.

A Confederação Nacional da Indústria – CNI ajuizou ação direta de inconstitucionalidade questionando o art. 3º, *caput* e §§ 2º, 3º, 4º e 5º, da Lei nº 9.294/96, na redação conferida pela Lei nº 10.167/2000 e pela Medida Provisória nº 2.190-34/2001. Vejamos os dispositivos impugnados:

Art. 3º É vedada, em todo o território nacional, a propaganda comercial de cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos ou qualquer outro produto fumígeno, derivado ou não do tabaco, com exceção apenas da exposição dos referidos produtos nos locais de vendas, desde que acompanhada das cláusulas de advertência a que se referem os §§ 2º, 3º e 4º deste artigo e da respectiva tabela de preços, que deve incluir o preço mínimo de venda no varejo de cigarros classificados no código 2402.20.00 da Tipi, vigente à época, conforme estabelecido pelo Poder Executivo. (Redação dada pela Lei nº 12.546, de 2011)

(...)

§ 2º A propaganda conterá, nos meios de comunicação e em função de suas características, advertência, sempre que possível falada e escrita, sobre os malefícios do fumo, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, segundo frases estabelecidas pelo Ministério da Saúde, usadas sequencialmente, de forma simultânea ou rotativa. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.190-34, de 2001)

§ 3º As embalagens e os maços de produtos fumígenos, com exceção dos destinados à exportação, e o material de propaganda referido no **caput** deste artigo conterão a advertência mencionada no § 2º acompanhada de imagens ou figuras que ilustrem o sentido da mensagem. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.190-34, de 2001)

§ 4º Nas embalagens, as cláusulas de advertência a que se refere o § 2º deste artigo serão sequencialmente usadas, de forma simultânea ou rotativa, nesta última hipótese devendo variar no máximo a cada cinco meses, inseridas, de forma legível e ostensivamente destacada, em uma das laterais dos maços, carteiras ou pacotes que sejam habitualmente comercializados diretamente ao consumidor.

§ 5º Nas embalagens de produtos fumígenos vendidas diretamente ao consumidor, as cláusulas de

advertência a que se refere o § 2º deste artigo serão sequencialmente usadas, de forma simultânea ou rotativa, nesta última hipótese devendo variar no máximo a cada 5 (cinco) meses, inseridas, de forma legível e ostensivamente destacada, em 100% (cem por cento) de sua face posterior e de uma de suas laterais. (Redação dada pela Lei nº 12.546, de 2011)

A autora arguiu violação do art. 220, § 4º, da Constituição Federal e dos princípios da liberdade de iniciativa econômica (arts. 1º, IV, e 170, *caput*, CF/88) e da liberdade de comunicação (art. 5º, IV e IX, CF/88) e informação (art. 5º, XIV, CF/88). Também invocou ofensa ao princípio da eficiência (art. 37, CF/88) e ao princípio da livre concorrência (art. 170, IV, CF/88).

Os argumentos invocados pela autora foram acolhidos pelo STF? Esses dispositivos são inconstitucionais?
NÃO.

Não viola o texto constitucional a imposição legal de restrições à publicidade de produtos fumígenos e de inserção de advertências sanitárias em suas embalagens quando se revelarem adequadas, necessárias e proporcionais para alcançar a finalidade de reduzir o fumo e o consumo do tabaco, hábitos que constituem perigo à saúde pública.

STF. Plenário. ADI 3311/DF, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 13/9/2022 (Info 1068).

A propaganda comercial, embora protegida enquanto direito fundamental — eis que abrangida pelas liberdades de expressão e comunicação (art. 5º, IV e IX) — sujeita-se a restrições, desde que proporcionais, no cotejo com a proteção de outros valores públicos.

A atividade empresarial, inclusive a publicitária, submete-se aos princípios da ordem econômica, razão pela qual deve dialogar com a concretização dos demais valores públicos e a proteção dos direitos fundamentais potencialmente colidentes.

Nesse contexto, o próprio texto constitucional explicita a possibilidade e a importância das limitações publicitárias de produtos notadamente nocivos:

Art. 220 (...)

§ 4º A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterá, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso.

Na espécie, a imposição das referidas medidas visa conferir efetividade às políticas públicas de combate ao fumo e de controle do tabaco, desestimulando o seu consumo com o fim de proteger a saúde pública e concretizar a proteção do consumidor em sua dimensão informativa, possibilitando-o a refletir sobre a prática (art. 5º, XIV e XXXII, e art. 170, V).

Prevalece, portanto, a tutela da saúde (art. 6º), inclusive à luz da proteção prioritária da criança e do adolescente (art. 227), sendo certo que as medidas limitam a livre iniciativa, na dimensão expressiva e comunicativa, visando concretizar os objetivos fundamentais da República (art. 3º).

Com base nesses entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou improcedente o pedido.

DOD QUESTÕES

Veja como o art. 220, § 4º já foi cobrado em prova:

- (Vunesp/Unifai/Procurador/2019) A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias não estará sujeita a restrições legais, mas poderá conter, quando necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso. (errado)

DIREITOS SOCIAIS

A Lei 14.434/2022, que instituiu piso salarial para enfermeiro, técnico de enfermagem, auxiliar de enfermagem e parteira, foi suspensa até que se avalie o impacto nos gastos públicos e o risco de demissões no setor

ODS 3

Os efeitos da Lei nº 14.434/2022 ficarão suspensos até que sejam avaliados os seus impactos sobre a situação financeira dos Estados e Municípios, os riscos para a empregabilidade e a qualidade dos serviços de saúde, tudo com base em informações a serem prestadas, no prazo de 60 dias, pelos entes estatais, órgãos públicos e entidades representativas da área de saúde.
STF. Plenário. ADI 7222 MC-Ref/DF, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 16/9/2022 (Info 1068).

Lei nº 14.434/2022 instituiu piso salarial para enfermeiro, técnico de enfermagem, auxiliar de enfermagem e parteira

A Lei nº 7.498/86 regulamenta o exercício da profissão de enfermagem.

A Lei nº 14.434, de 4 de agosto de 2022, alterou a Lei nº 7.498/86 para instituir o piso salarial nacional do enfermeiro, do técnico de enfermagem, do auxiliar de enfermagem e da parteira.

Transcrevo o teor da Lei nº 14.434/2022:

Art. 1º A Lei nº 7.498, de 25 de junho de 1986, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 15-A, 15-B, 15-C e 15-D:

“Art. 15-A. O piso salarial nacional dos Enfermeiros contratados sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, será de R\$ 4.750,00 (quatro mil setecentos e cinquenta reais) mensais.

Parágrafo único. O piso salarial dos profissionais celetistas de que tratam os arts. 7º, 8º e 9º desta Lei é fixado com base no piso estabelecido no caput deste artigo, para o Enfermeiro, na razão de:

- I - 70% (setenta por cento) para o Técnico de Enfermagem;
- II - 50% (cinquenta por cento) para o Auxiliar de Enfermagem e para a Parteira”.

“Art. 15-B. O piso salarial nacional dos Enfermeiros contratados sob o regime dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, nos termos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, será de R\$ 4.750,00 (quatro mil setecentos e cinquenta reais) mensais.

Parágrafo único. O piso salarial dos servidores de que tratam os arts. 7º, 8º e 9º desta Lei é fixado com base no piso estabelecido no caput deste artigo, para o Enfermeiro, na razão de:

- I - 70% (setenta por cento) para o Técnico de Enfermagem;
- II - 50% (cinquenta por cento) para o Auxiliar de Enfermagem e para a Parteira”.

“Art. 15-C. O piso salarial nacional dos Enfermeiros servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de suas autarquias e fundações será de R\$ 4.750,00 (quatro mil setecentos e cinquenta reais) mensais.

Parágrafo único. O piso salarial dos servidores de que tratam os arts. 7º, 8º e 9º desta Lei é fixado com base no piso estabelecido no caput deste artigo, para o Enfermeiro, na razão de:

- I - 70% (setenta por cento) para o Técnico de Enfermagem;
- II - 50% (cinquenta por cento) para o Auxiliar de Enfermagem e para a Parteira”.

“Art. 15-D. (VETADO)”.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

§ 1º O piso salarial previsto na Lei nº 7.498, de 25 de junho de 1986, entrará em vigor imediatamente, assegurada a manutenção das remunerações e dos salários vigentes superiores a ele na data de entrada em vigor desta Lei, independentemente da jornada de trabalho para a qual o profissional ou trabalhador foi admitido ou contratado.

§ 2º Os acordos individuais e os acordos, contratos e convenções coletivas respeitarão o piso salarial previsto na Lei nº 7.498, de 25 de junho de 1986, considerada ilegal e ilícita a sua desconsideração ou supressão.

ADI

A Confederação Nacional de Saúde, Hospitais e Estabelecimentos e Serviços – CNSaúde propôs ADI contra a Lei nº 14.434/2022 ao argumento de que o projeto de lei que se transformou no diploma impugnado observou procedimento pouco convencional, porque não foi enviado diretamente à sanção presidencial, mas teve a sua tramitação paralisada para aguardar a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 11/2022.

A referida PEC, que deu origem à Emenda Constitucional (EC) nº 124/2022, teria o objetivo de corrigir vício de iniciativa insanável contido no projeto de lei. Confira o que disse a EC 124/2022:

Art. 1º O art. 198 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 12 e 13:

Art. 198 (...)

§ 12. Lei federal instituirá pisos salariais profissionais nacionais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira, a serem observados por pessoas jurídicas de direito público e de direito privado.

§ 13. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, até o final do exercício financeiro em que for publicada a lei de que trata o § 12 deste artigo, adequarão a remuneração dos cargos ou dos respectivos planos de carreiras, quando houver, de modo a atender aos pisos estabelecidos para cada categoria profissional.

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

A autora afirmou que a lei impugnada está eivada de vícios de constitucionalidade formais e materiais. Sustentou que lei que determine aumento de remuneração de servidores públicos é de iniciativa privativa do Chefe do Executivo e que a superveniência da Emenda Constitucional nº 124/2022 não altera essa conclusão. Nesse sentido, defendeu que o projeto de lei, por ter origem parlamentar e usurpar prerrogativa de Chefe de outro poder, era desde o início um ato destituído de eficácia jurídica.

Argumentou também que a verificação do respeito às formalidades constitucionais deve se dar sob a égide das regras vigentes no momento da prática do ato, por não se cogitar de constitucionalização formal superveniente.

Alegou desrespeito à auto-organização financeira, administrativa e orçamentária dos entes subnacionais, tanto por repercutir sobre o regime jurídico de seus servidores, como por impactar os hospitais privados contratados por Estados e Municípios para realizar procedimentos pelo SUS.

Afirmou que, embora tenha havido a constituição de grupo de trabalho na Câmara dos Deputados para a realização de estimativa do impacto financeiro da medida, o estudo realizado se limitou a reunir dados segundo os quais o custo direto dos novos pisos salariais seria de R\$ 16 bilhões ao ano. Aponta que a análise de impacto só seria adequada se compreendesse avaliação da viabilidade da implementação dos pisos salariais, bem como da repercussão da lei sobre a qualidade e extensão da oferta de serviços de saúde. Nesse sentido, sustentou a ocorrência de desrespeito ao art. 169, § 1º, I, da Constituição e ao art. 113 do ADCT, além de descumprimento do dever de justificação ínsito às regulamentações que impõem

custos e do devido processo legal.

Por fim, alegou a existência de violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade e que o conteúdo da norma esvazia a liberdade de contratação e negociação de forma muito restritiva; não considera as desigualdades regionais que tornam o piso inexequível em algumas unidades da Federação; e cria distorção remuneratória, já que o piso salarial dos médicos é inferior ao previsto para os profissionais da enfermagem.

A CNSaúde formulou pedido de medida cautelar para que sejam suspensos os efeitos dos arts. 15-A, 15-B e 15-C da Lei nº 7.498/86, com redação dada pela Lei nº 14.434/2022, até o julgamento de mérito da ação, ou, alternativamente, até que as autoridades responsáveis pela edição do ato atendam ao dever de justificação e respondam quesitos atinentes à repercussão da lei sobre a empregabilidade e a oferta de serviços de saúde.

Medida cautelar

O STF, ao apreciar a medida cautelar pedida na ADI, decidiu que os efeitos da Lei nº 14.434/2022 deverão ficar suspensos até que sejam avaliados:

- a) os seus impactos sobre a situação financeira dos Estados e Municípios, em razão dos riscos para a sua solvabilidade (art. 169, § 1º, I, da CF/88);
- b) os riscos para a empregabilidade, , tendo em vista as alegações plausíveis de demissões em massa (art. 170, VIII, da CF/88); e
- c) a qualidade dos serviços de saúde, pelo alegado risco de fechamento de leitos e de redução nos quadros de enfermeiros e técnicos (art. 196, da CF/88).

Para fazer essa análise, o STF determinou que os entes estatais, órgãos públicos e entidades representativas da área de saúde prestem informações no prazo de 60 dias.

Requisitos para deferimento da medida cautelar

O STF entendeu que estavam presentes os requisitos para a concessão da medida cautelar:

- 1) a plausibilidade jurídica das alegações de constitucionalidade da norma (ao menos até que esclarecidas as questões suscitadas); e
- 2) o evidente perigo na demora.

Plausibilidade jurídica

Existe plausibilidade jurídica nas alegações de constitucionalidade. Isso porque:

- a) existiria suposto vício de iniciativa no processo legislativo, tendo em vista que toda a sua tramitação do processo legislativo se deu sem amparo de norma constitucional legitimadora da instituição do piso salarial e a superveniente constitucionalização via emenda não teria o condão de sanar o vício de origem. Em outras palavras, no momento da tramitação do projeto de lei não havia norma na Constituição Federal que autorizasse o Congresso Nacional a instituir piso salarial para os profissionais de enfermagem. Essa autorização constitucional – pela EC 124/2022 – somente veio quando a lei já estava quase pronta;
- b) a lei violaria o pacto federativo, considerando que interfere na autonomia financeira e orçamentária de Estados e Municípios (art. 169, § 1º, I); e
- c) a lei seria desproporcional em relação a destinatários com menor poder econômico.

Perigo na demora

A incidência imediata do piso salarial poderia gerar risco à prestação e à qualidade dos serviços de saúde, considerando-se a ameaça de demissões em massa (art. 170, VIII) e a redução tanto da oferta de leitos hospitalares como dos quadros de enfermeiros e técnicos (art. 196).

Segundo argumentou o Ministro Roberto Barroso:

“As questões constitucionais postas nesta ação são sensíveis. De um lado, encontra-se o legítimo

objetivo do legislador de valorizar os profissionais, que, durante o longo período da pandemia da Covid-19, foram incansáveis na defesa da vida e da saúde dos brasileiros. De outro lado, estão os riscos à autonomia dos entes federativos, os reflexos sobre a empregabilidade no setor, a subsistência de inúmeras instituições hospitalares e, por conseguinte, a própria prestação dos serviços de saúde.

É preciso atenção, portanto, para que a boa intenção do legislador não produza impacto sistêmico lesivo a valores constitucionais, à sociedade e às próprias categorias interessadas.”

Diante disso, afigura-se indispensável a suspensão da lei até que sejam avaliados os impactos da alteração por ela promovida.

Em suma:

Os efeitos da Lei nº 14.434/2022 ficarão suspensos até que sejam avaliados os seus impactos sobre a situação financeira dos estados e municípios, os riscos para a empregabilidade e a qualidade dos serviços de saúde, tudo com base em informações a serem prestadas, no prazo de 60 (sessenta) dias, pelos entes estatais, órgãos públicos e entidades representativas da área de saúde.

STF. Plenário. ADI 7222 MC-Ref/DF, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 16/9/2022 (Info 1068).

Com base nesse entendimento, o Plenário, por maioria, referendou a medida cautelar para manter suspensos os efeitos da Lei nº 14.434/2022 até que sejam devidamente esclarecidos os seus impactos sobre cada um dos pontos elencados.

DIREITO FINANCEIRO**TRANSFERÊNCIAS**

É inconstitucional lei estadual que diga como os Municípios deverão aplicar os recursos recebidos a título de repasse do ICMS

É inconstitucional, por violação à cláusula constitucional da não afetação da receita oriunda de impostos e à autonomia municipal, norma estadual que determina a forma de aplicação dos recursos destinados ao município em razão da repartição constitucional de receitas.

Assim, é inconstitucional lei estadual que obriga os Municípios a aplicarem 50% do repasse constitucional do ICMS diretamente em áreas indígenas localizadas em seus territórios.

STF. Plenário. ADI 2355/PR, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 16/9/2022 (Info 1068).

Repartição do ICMS

O ICMS é um imposto de competência estadual.

A CF/88 determina que o Estado deverá repassar 25% da receita do ICMS aos Municípios. Veja:

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

(...)

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

A CF/88 determina ainda que seja feito um cálculo para que os Municípios onde ocorreram os fatos

geradores do ICMS (ex: venda da mercadoria) recebam mais que os outros. Assim, os Municípios nos quais mais se vendeu mercadorias (p. ex.) que geraram o recolhimento de ICMS receberão, em tese, cotas maiores de repasse. Confira o texto constitucional:

Art. 158 (...)

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - 65% (sessenta e cinco por cento), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; (Redação dada pela EC nº 108, de 2020)

II - até 35% (trinta e cinco por cento), de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos. (Redação dada pela EC nº 108, de 2020)

Assim, a cota-parte que será repassada a cada Município depende desses cálculos.

LC 63/90

A LC 63/90 dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios.

Assim, as parcelas do ICMS que pertencem aos Municípios, na forma do art. 158, IV, da CF/88, são creditadas segundo os critérios e prazos previstos na LC 63/90.

Vejamos agora a situação concreta enfrentada pelo STF:

Em 1999, o Estado do Paraná editou a Lei estadual nº 12.690, que determinou aos Municípios a aplicação em áreas indígenas de 50% dos repasses constitucionais do ICMS. Eis o teor da Lei:

Art. 1º Os Municípios obrigatoriamente aplicarão 50% (cinquenta por cento) do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) recebido pelo fato de possuírem reservas indígenas em seu território consideradas unidades de conservação ambiental, nos termos do artigo 2º da Lei Complementar nº 59, de 1º de outubro de 1991, alterado pelo artigo 1º da Lei Complementar nº 67, de 08 de janeiro de 1993, diretamente nas respectivas áreas de terras indígenas.

Art. 2º O valor previsto no artigo anterior será aplicado pelos Municípios diretamente nas áreas de terras indígenas que abriguem em seu território nos termos das respectivas leis de orçamento.

Art. 3º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

ADI

O Procurador-Geral da República ajuizou ação direta de inconstitucionalidade contra essa lei por alegada transgressão à autonomia dos Municípios para dispor sobre o próprio orçamento, no que regulada a forma de utilização dos recursos recebidos.

Sustentou a inobservância do princípio que veda a vinculação da receita de impostos, considerada a determinação de aplicação cogente nas reservas indígenas de 50% das transferências constitucionais de ICMS.

Os argumentos invocados pelo PGR foram acolhidos pelo STF? Essa lei é inconstitucional?

SIM.

Conforme jurisprudência do STF, é de pleno direito dos próprios Municípios a parcela que lhes é devida na repartição constitucional de receitas, de modo que não cabe o estabelecimento de qualquer forma de condicionamento ou retenção pelos Estados. Nesse sentido: STF. Plenário. RE 1277998 AgR-EDv, Rel. Min. Cármel Lúcia, julgado em 17/05/2021.

Assim, os Estados não podem dispor sobre as parcelas a serem direcionadas aos Municípios. A titularidade dessa quota de participação pertence aos Municípios mesmo antes do efetivo ingresso dos recursos nos cofres públicos.

Uma vez incorporados os valores ao patrimônio do Município, este poderá dar-lhes a destinação orçamentária que entender pertinente, em etapa não sujeita ao talante de nenhum outro ente federado. A autonomia municipal é tão relevante que o constituinte de 1988 a incluiu entre os princípios sensíveis da Constituição Federal, aptos a autorizar a intervenção federal nos Estados. Logo, o desrespeito à autonomia dos Municípios pode desaguar no que se considera um dos instantes mais delicados de uma Federação (art. 34, VII, "c", da CF/88).

Nesse contexto, os Estados-membros podem fixar, mediante lei, a maneira como será feito o crédito de parcela do valor da arrecadação do ICMS a ser repartido (art. 158, IV e parágrafo único). Contudo, isso não implica alteração da titularidade da quota pertencente aos Municípios, razão pela qual a destinação que será dada ao repasse depende de decisão autônoma do ente municipal beneficiário, notadamente porque ocorre em fase posterior ao ingresso do montante no erário.

Da mesma forma, o fato de o Estado eleger como critério para a repartição a presença, no território municipal, de unidades ambientais, aí incluídas as reservas indígenas, não altera a titularidade da quota de repartição a partir do creditamento.

Portanto, a destinação a ser dada ao repasse depende de decisão autônoma do Município beneficiário, a qual o Estado não pode restringir.

Em suma:

É inconstitucional, por violação à cláusula constitucional da não afetação da receita oriunda de impostos e à autonomia municipal, norma estadual que determina a forma de aplicação dos recursos destinados ao município em razão da repartição constitucional de receitas.

STF. Plenário. ADI 2355/PR, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 16/9/2022 (Info 1068).

Com base nesse entendimento, o Plenário, por unanimidade, confirmou a medida cautelar anteriormente deferida (Informativo 273) e julgou procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 12.690/1999, do Estado do Paraná.

EXERCÍCIOS

Julgue os itens a seguir:

- 1) É legítimo, desde que observados alguns parâmetros, o compartilhamento de dados pessoais entre órgãos e entidades da Administração Pública federal, sem qualquer prejuízo da irrestrita observância dos princípios gerais e mecanismos de proteção elencados na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018) e dos direitos constitucionais à privacidade e proteção de dados. ()
- 2) Viola o texto constitucional a imposição legal de restrições à publicidade de produtos fumígenos e de inserção de advertências sanitárias em suas embalagens. ()
- 3) É inconstitucional, por violação à cláusula constitucional da não afetação da receita oriunda de impostos e à autonomia municipal, norma estadual que determina a forma de aplicação dos recursos destinados ao município em razão da repartição constitucional de receitas. ()

Gabarito

1. C 2. E 3. C