

Informativo comentado: Informativo 1131-STF

Márcio André Lopes Cavalcante

ÍNDICE

DIREITO CONSTITUCIONAL

COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS

- *É inconstitucional lei estadual que autoriza o porte de arma de fogo aos vigilantes e seguranças de empresas públicas e privadas em razão da atividade de risco por eles exercida.*

AMICUS CURIAE

- *O amicus curiae não pode interpor qualquer recurso (nem mesmo embargos de declaração) em sede de controle abstrato de constitucionalidade e nas causas com repercussão geral que tramitam no STF.*

ADVOCACIA PÚBLICA

- *O município é livre para instituir, ou não, a sua Procuradoria Municipal; caso decida instituir a Procuradoria, deverá respeitar as regras do concurso público.*

FORÇAS ARMADAS

- *As Forças Armadas não possuem autorização constitucional para exercer a função de poder moderador.*

TEMAS DIVERSOS

- *É constitucional a Lei 13.416/2017, que autorizou o Banco Central a contratar fornecedor estrangeiro para fabricação de papel-moeda e moeda metálica, a fim de abastecer o meio circulante nacional.*

DIREITO TRIBUTÁRIO

IPTU

- *É inconstitucional lei municipal que concede isenção de IPTU sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT.*

CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

- *STF manteve o entendimento de que uma decisão definitiva sobre tributos recolhidos de forma continuada perde seus efeitos quando a Corte se pronunciar, posteriormente, em sentido contrário; não houve modulação dos efeitos do Tema 881.*

DIREITO CONSTITUCIONAL

COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS

É inconstitucional lei estadual que autoriza o porte de arma de fogo aos vigilantes e seguranças de empresas públicas e privadas em razão da atividade de risco por eles exercida

Assunto já apreciado no Info 1092-STF

É inconstitucional lei estadual que reconhece o risco da atividade e a efetiva necessidade do porte de armas de fogo a vigilantes e a seguranças prestadores de serviços em instituições privadas e públicas.

Essa lei viola a competência material exclusiva da União material para autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico (art. 21, VI, CF/88) e a competência legislativa privativa da União para estabelecer as normas gerais sobre esses artefatos (art. 22, XXI, CF/88).

STF. Plenário. ADI 7.574/ES, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 17/04/2024 (Info 1131).

O caso concreto foi o seguinte:

No Estado do Espírito Santo foi promulgada a Lei nº 11.688/2022 que reconheceu que os vigilantes e/ou seguranças que trabalham em empresa privada ou empresa pública exercem atividade de risco e que, por isso, necessitam de porte de arma de fogo.

Confira o inteiro teor da norma:

Art. 1º Fica reconhecida a atividade de risco e a efetiva necessidade de porte de armas de fogo pelos profissionais que trabalham como vigilantes e/ou seguranças que prestam serviços em instituições públicas e/ou privadas de seguranças no Estado do Espírito Santo, nos termos do inciso VIII do art. 6º da Lei Federal nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003.

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

ADI

O Presidente da República ajuizou ADI contra a Lei argumentando que ela seria formalmente inconstitucional já que competência para tratar sobre esse assunto é privativa da União.

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

SIM.

Competência da União para tratar sobre o tema

A conduta de portar arma de fogo consiste, em regra, em um crime. O ordenamento jurídico prevê, contudo, hipóteses nas quais a pessoa é autorizada a portar a arma de fogo e, portanto, nesses casos, afasta-se a ilicitude.

Com isso, facilmente conclui-se que autorizar o porte de arma de fogo afasta, em tese, uma infração penal. Logo, essa é uma matéria relacionada com direito penal.

Segundo o art. 22, I, da Constituição compete privativamente à União legislar sobre direito penal. Além disso, também compete à União estabelecer as normas gerais sobre material bélico:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

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

XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação, mobilização, inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

Além disso, a CF/88 também prevê ser competência privativa da União a autorização e fiscalização da produção e comércio de material bélico (art. 21, VI, CF/88), o que lhe viabiliza definir os requisitos sobre o porte funcional de arma de fogo:

Art. 21. Compete à União:

(...)

VI - autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico;

Diante desse escopo, foi editada a Lei nº 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento), norma geral que dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição.

Lei do Espírito Santo

O STF reafirmou a sua jurisprudência ao esclarecer que a expressão “material bélico”, prevista no art. 21, VI, da CF/88, não abrange apenas materiais de uso das Forças Armadas, mas também armas e munições de uso autorizado à população, motivo pelo qual a disciplina acerca desses armamentos é reservada à União.

O Estatuto do Desarmamento se impõe a todos os entes federativos, isto é, afasta o exercício das competências complementares e suplementares dos Estados e Municípios, de forma que são inconstitucionais as normais que extrapolem ou contrariem a norma geral.

A atuação concorrente dos Estados em matéria cuja competência legislativa é privativa da União depende de lei complementar que os autorize a legislar sobre o assunto, o que não existe no caso em análise.

Nesse contexto, tendo em vista a predominância de interesse nacional para tratar da matéria — o que impõe, consequentemente, a necessidade de se garantir uniformidade na sua regulamentação em todo o território brasileiro —, o STF já declarou a inconstitucionalidade formal de normas estaduais com conteúdo similar ao da lei impugnada. Veja dois exemplos:

É inconstitucional, por violação à competência legislativa privativa da União, lei estadual que reconhece o risco da atividade e a efetiva necessidade do porte de armas de fogo para os vigilantes de empresas de segurança privada.

STF. Plenário. ADI 7252/TO, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 25/4/2023 (Info 1092).

É inconstitucional lei estadual que concede porte de arma de fogo a agentes socioeducativos.

Isso porque a competência para legislar sobre direito penal e material bélico é privativa da União (art. 22, I e XXI, CF/88).

STF. Plenário. ADI 7.424/ES, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 06/02/2024 (Info 1122).

Ademais, os estados e os municípios não são competentes para ampliar o acesso ao porte de arma de fogo para além das hipóteses previstas na legislação federal vigente, porquanto cabe à União (arts. 21, VI, e 22, I, CF/88) a definição dos requisitos para a concessão do porte de arma de fogo e dos possíveis titulares de tal direito.

O art. 6º, inciso VII, do Estatuto do Desarmamento, excetua expressamente as empresas de segurança privada e de transporte de valores da regra geral de proibição do porte de arma de fogo. Confira a redação do dispositivo:

Art. 6º É proibido o porte de arma de fogo em todo o território nacional, salvo para os casos previstos em legislação própria e para:

(...)

VIII – as empresas de segurança privada e de transporte de valores constituídas, nos termos desta Lei.

Ainda, a mesma lei federal elencou uma série de requisitos e procedimentos para os empregados dessas empresas utilizarem arma de fogo. Veja o que diz o art. 7º:

Art. 7º As armas de fogo utilizadas pelos empregados das empresas de segurança privada e de transporte de valores, constituídas na forma da lei, serão de propriedade, responsabilidade e guarda das respectivas empresas, somente podendo ser utilizadas quando em serviço, devendo essas observar as condições de uso e de armazenagem estabelecidas pelo órgão competente, sendo o certificado de registro e a autorização de porte expedidos pela Polícia Federal em nome da empresa.

(...)

§ 2º A empresa de segurança e de transporte de valores deverá apresentar documentação comprobatória do preenchimento dos requisitos constantes do art. 4º desta Lei quanto aos empregados que portarão arma de fogo.

§ 3º A listagem dos empregados das empresas referidas neste artigo deverá ser atualizada semestralmente junto ao Sinarm.

Logo a Lei nº 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento) não previu o porte de arma para os vigilantes e/ou seguranças de empresas privadas.

A utilização da arma de fogo por esses profissionais deve ser autorizada pela Polícia Federal em nome da empresa, conforme previsto no art. 4º da Lei Federal:

Art. 4º Para adquirir arma de fogo de uso permitido o interessado deverá, além de declarar a efetiva necessidade, atender aos seguintes requisitos:

I - comprovação de idoneidade, com a apresentação de certidões negativas de antecedentes criminais fornecidas pela Justiça Federal, Estadual, Militar e Eleitoral e de não estar respondendo a inquérito policial ou a processo criminal, que poderão ser fornecidas por meios eletrônicos; (Redação dada pela Lei nº 11.706, de 2008)

II – apresentação de documento comprobatório de ocupação lícita e de residência certa;

III – comprovação de capacidade técnica e de aptidão psicológica para o manuseio de arma de fogo, atestadas na forma disposta no regulamento desta Lei.

O Decreto nº 11.615/2023, que regulamentou o Estatuto do Desarmamento, possui dispositivo que normatiza especificamente a situação dos vigilantes de empresas de segurança privada:

Art. 19. As empresas de segurança privada poderão adquirir, para uso dos vigilantes em serviço, nos termos do disposto no caput do art. 22 da Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983, armas de fogo da espécie pistola, desde que se enquadrem no conceito de armas de fogo de uso permitido.

§ 1º A aquisição de armas de fogo nos termos do disposto no caput dependerá da concessão prévia de CRPJ e obedecerá aos procedimentos e requisitos estabelecidos em ato do Diretor-Geral da Polícia Federal.

§ 2º O requisito de idoneidade previsto no inciso I do caput do art. 4º da Lei nº 10.826, de 2003, será comprovado anualmente pelos proprietários das empresas de segurança privada, sob pena de cassação da autorização para funcionamento do serviço e dos CRAF a eles vinculados.

Assim, o STF considerou que a norma estadual que pressupôs a atividade de risco e a efetiva necessidade de porte de arma de fogo para esses profissionais, desconsiderou os dispositivos da legislação federal e da normatização prevista no Decreto nº 11.615/2023.

Na espécie, o estado-membro que editou a lei impugnada não detém competência formal para legislar a respeito de material bélico e, ao dispor sobre o tema, o fez de forma contrária às regulamentações da União (Lei nº 10.826/2003 e Decreto nº 11.615/2023).

Em suma:

É inconstitucional — por violar as competências da União material exclusiva para autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico (art. 21, VI, CF/88) e legislativa privativa para dispor acerca de normas gerais sobre esses artefatos (art. 22, XXI, CF/88) — lei estadual que reconhece o risco da atividade e a efetiva necessidade do porte de armas de fogo a vigilantes e a seguranças prestadores de serviços em instituições privadas e públicas.

STF. Plenário. ADI 7.574/ES, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 17/04/2024 (Info 1131).

Com base nesses entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou procedente o pedido e declarou a inconstitucionalidade da Lei nº 11.688/2022 do Estado do Espírito Santo.

AMICUS CURIAE

O amicus curiae não pode interpor qualquer recurso (nem mesmo embargos de declaração) em sede de controle abstrato de constitucionalidade e nas causas com repercussão gral que tramitam no STF

Importante!!!

O amicus curiae não tem legitimidade para opor embargos de declaração em recurso extraordinário com repercussão geral. Todavia, em sede de recurso extraordinário, o relator eventualmente pode ouvir os terceiros sobre a questão da repercussão geral e levar a matéria para esclarecimentos (art. 323, § 3º, RISTF).

STF. Plenário. RE 955.227 ED e ED-segundos/BA. RE 949.297 ED a ED-quartos/CE. Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 04/04/2024 (Repercussão Geral – Tema 881) (Info 1131).

O amicus curiae pode opor embargos de declaração em recurso extraordinário com repercussão geral?
O que diz o CPC: SIM.

O § 1º do art. 138 do CPC afirma, de maneira geral, que o *amicus curiae* pode opor embargos de declaração. Veja:

Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.

§ 1º A intervenção de que trata o caput não implica alteração de competência nem autoriza a interposição de recursos, ressalvadas a oposição de embargos de declaração e a hipótese do § 3º. (...)

O que diz o STF: NÃO.

O *amicus curiae* não tem legitimidade para opor embargos de declaração em recurso extraordinário com repercussão geral.

O STF entende que a disciplina do art. 138 do CPC quanto aos *amici curiae* não se aplica para os processos objetivos e causas com repercussão geral que tramitam na Corte.

Assim, os colaboradores admitidos em processos objetivos e causas com repercussão geral na condição de *amicus curiae* não detêm legitimidade para recorrer de decisões de mérito, ainda que tenham participado do julgamento.

Nesse sentido:

A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL consolidou-se no sentido de que *amicus curiae* não possui legitimidade para interpor recursos em sede de controle abstrato de constitucionalidade. STF. Plenário. ADI 4233 ED, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 21/11/2023.

A jurisprudência do STF fixou-se no sentido de que as entidades que participam dos processos objetivos de controle de constitucionalidade na condição de *amici curiae*, ainda que aportem aos autos relevantes informações ou dados técnicos, não possuem a legitimidade recursal para opor embargos de declaração. STF. Plenário. ADC 49 ED-ED, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 30/10/2023.

Vale ressaltar que, se o *amicus curiae* apresentar embargos, o relator, a seu critério, pode conhecer esses argumentos e apreciá-los no voto. O fundamento para isso é o art. 323, § 3º, do Regimento Interno do STF:

Art. 323. Quando não for caso de inadmissibilidade do recurso por outra razão, o(a) Relator(a) ou o Presidente submeterá, por meio eletrônico, aos demais ministros, cópia de sua manifestação sobre a existência, ou não, de repercussão geral.

(...)

§ 3º Mediante decisão irrecurável, poderá o(a) Relator(a) admitir de ofício ou a requerimento, em prazo que fixar, a manifestação de terceiros, subscrita por procurador habilitado, sobre a questão da repercussão geral.

Em suma:

O *amicus curiae* não tem legitimidade para opor embargos de declaração em recurso extraordinário com repercussão geral.

Todavia, em sede de recurso extraordinário, o relator eventualmente pode ouvir os terceiros sobre a questão da repercussão geral e levar a matéria para esclarecimentos (art. 323, § 3º, RISTF).

STF. Plenário. RE 955.227 ED e ED-segundos/BA. RE 949.297 ED a ED-quartos/CE. Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 04/04/2024 (Repercussão Geral – Tema 881) (Info 1131).

ADVOCACIA PÚBLICA

O município é livre para instituir, ou não, a sua Procuradoria Municipal; caso decida instituir a Procuradoria, deverá respeitar as regras do concurso público

Importante!!!

ODS 16

A instituição de Procuradorias municipais depende da escolha política autônoma de cada município, no exercício da prerrogativa de sua auto-organização.

É inconstitucional a interpretação de norma estadual que conduza à obrigatoriedade de implementação de Procuradorias municipais, eis que inexistente norma constitucional de reprodução obrigatória que vincule o poder legislativo municipal à criação de órgãos próprios de advocacia pública.

É materialmente inconstitucional dispositivo de Constituição Estadual que estabeleça a possibilidade de contratação direta e genérica de serviços de representação judicial e extrajudicial, por ferir a regra constitucional de concurso público.

Realizada a opção política municipal de instituição de órgão próprio de procuradoria, a composição de seu corpo técnico está vinculada à incidência das regras constitucionais, dentre as quais o inafastável dever de promoção de concurso público (art. 37, II, da CF/88).

STF. Plenário. ADI 6.331/PE, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 09/04/2024 (Info 1131).

O caso concreto foi o seguinte:

A Assembleia Legislativa de Pernambuco promulgou a Emenda Constitucional nº 45/2019, que inseriu o art. 81-A na Constituição do Estado. Esse artigo tratou sobre as Procuradorias Municipais.

Veja a redação do dispositivo:

Art. 81-A. No âmbito dos Municípios, bem como de suas autarquias e fundações públicas, o assessoramento e a consultoria jurídica, bem como a representação judicial e extrajudicial, serão realizadas pela Procuradoria Municipal.

§ 1º As atribuições da Procuradoria Municipal poderão ser exercidas, isolada ou concomitantemente, através da instituição de quadro de pessoal composto por procuradores em cargos permanentes efetivos ou da contratação de advogados ou sociedades de advogados.

§ 2º No caso de opção pela instituição de quadro de pessoal serão observadas as seguintes regras:

I - os procuradores municipais serão organizados em carreira, cujo ingresso dependerá de aprovação em concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases; e,

II - A Procuradoria Municipal terá por chefe o Procurador-Geral do Município, cuja forma e requisitos de investidura serão definidos em lei municipal.

§ 3º A contratação de advogados ou sociedades de advogados pelos entes municipais obedecerá aos ditames da legislação federal que disciplina as normas para licitações e contratos da Administração Pública.

§ 4º As Câmaras Municipais poderão instituir Procuradorias Legislativas, nos moldes previstos no § 1º, para o desempenho das funções de assessoramento e consultoria jurídica, bem como para a representação judicial e extrajudicial.

§ 5º A representação judicial da Câmara Municipal pela Procuradoria Legislativa ocorrerá nos casos em que seja necessário praticar em juízo, em nome próprio, atos processuais na defesa de sua autonomia e independência frente aos demais Poderes e órgãos constitucionais.

ADI

O Procurador-Geral da República ajuizou ADI para impugnar os §§ 1º e 3º do art. 81-A da Constituição de Pernambuco.

O autor alegou que, apesar da criação de Procuradorias Municipais ser constitucional, a autorização para que seu quadro seja integrado por advogados não concursados ou sociedade de advogados (§ 1º do art. 81-A) viola a Constituição Federal.

Requeru a declaração de inconstitucionalidade do art. 81-A na parte que prevê “ou a contratação de advogados ou sociedade de advogados”, bem como pleiteou a interpretação conforme a Constituição do texto remanescente a fim de que seja obrigatório a instituição de procuradorias nos municípios com população superior a 20 mil habitantes.

Vejamos com calma o que o STF decidiu.

Inicialmente, uma pergunta introdutória: os Municípios são obrigados a possuir Procuradorias Municipais, organizadas em carreira, mediante concurso público, para o desempenho das funções de representação judicial e consultoria jurídica?

Infelizmente, não. O STF possui julgados afirmando que:

Não há na Constituição Federal previsão para que os Municípios instituam Procuradorias Municipais, organizadas em carreira, mediante concurso público.

Não existe, na Constituição Federal, a figura da advocacia pública municipal. Os Municípios não têm essa obrigação constitucional.

STF. Plenário. RE 225777, Rel. Min. Eros Grau, Rel. p/ Acórdão Min. Dias Toffoli, julgado em 24/02/2011.

STF. 1ª Turma. RE 1.188.648-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 24/06/2019.

STF. 2ª Turma. RE 1.205.434-AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, julgado em 20/12/2019

Tramita no Congresso Nacional uma PEC com o objetivo de “alterar a redação do art. 132 da Constituição Federal para estender aos Municípios a obrigatoriedade de organizar carreira de procurador (para fins de representação judicial e assessoria jurídica), com ingresso por concurso público, com a participação da OAB em todas as suas fases, garantida a estabilidade dos procuradores após 3 anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho.” (PEC 17/2012).

Municípios possuem autonomia para decidir se instituem, ou não, Procuradoria Municipal

A Procuradoria do Município foi prevista nos arts. 131 e 132 da CF/88, que dizem:

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.
(...)

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.
(...)

Observa-se, assim, o silêncio, na Constituição Federal, quanto à obrigatoriedade de instituição, pelas municipalidades, de órgão de Advocacia Pública, sendo que os dispositivos da Carta estadual impugnados usurpam dos Municípios pernambucanos o direito de opção que melhor se ajusta às suas condições concretas, e de acordo com suas particularidades locais, tal como consignado no art. 30, I, da Carta de 88:

Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Assim, não cabe à Constituição Estadual restringir o poder de auto-organização dos municípios. Dessa feita, o STF considerou que o caput do art. 81-A da Constituição do Estado de Pernambuco invadiu a competência legislativa exclusiva dos municípios, caracterizando a inconstitucionalidade formal. A opção de instituir ou não um corpo próprio de procuradores municipais é decisão de competência de cada Município, como ente federativo autônomo.

Em vez de simplesmente expurgar do ordenamento jurídico, o STF decidiu conferir interpretação conforme a Constituição ao caput do art. 81-A a fim de deixar claro que:

A instituição de Procuradorias municipais depende de escolha política autônoma de cada município, no exercício da prerrogativa de sua auto-organização, sem que essa obrigatoriedade derive automaticamente da previsão de normas estaduais.

STF. Plenário. ADI 6.331/PE, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 09/04/2024 (Info 1131).

Se o Município escolher instituir procuradoria, deverá seguir a regra do concurso público

Feita a opção por sua instituição, a realização de concurso público é a única forma constitucional possível de provimento desses cargos, na forma do art. 37, II, da CF/88:

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

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

Ressalvam-se, apenas, as excepcionais situações em que também à União, aos Estados e ao Distrito Federal pode ser possível a contratação de advogados externos quando, mediante processo administrativo formal, em que constatada a necessidade de notória especialização profissional em serviço de natureza singular que não possa ser adequadamente prestado pelos integrantes do corpo próprio de procuradores.

Deste modo, os §§ 1º e 3º do art. 81-A da Constituição do Estado de Pernambuco, impugnados na presente ação direta de inconstitucionalidade, ao permitirem a contratação de advogados privados ou sociedades de advogados de forma direta, sem prévia aprovação em concurso público, mesmo quando instituídas as Procuradorias municipais incorrem em inconstitucionalidade material, por ofensa ao disposto no art. 37, II, da Constituição Federal.

O STF já havia decidido nesse sentido no julgamento do RE 663696/MG, ocasião que equiparou as Procuradorias Municipais às Procuradorias do Estado, reforçando a tese de que nos municípios com procuradorias organizadas os advogados públicos municipais desempenham idênticas atribuições às dos seus congêneres no âmbito da União, Estados e DF, razão pela qual a carreira de procurador municipal deve ser organizada mediante concurso público.

Em suma:

É inconstitucional — por ofensa aos postulados da autonomia municipal (art. 30, I, CF/88) e do concurso público para provimento de cargos (art. 37, II, CF/88) — norma de Constituição estadual que obrigue a criação de Procuradorias nos municípios e permite a contratação, sem concurso público, de advogados para nelas atuarem.

STF. Plenário. ADI 6.331/PE, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 09/04/2024 (Info 1131).

Com base nesses entendimentos, o Plenário do STF julgou parcialmente procedente o pedido para:

(i) conferir interpretação conforme a Constituição ao art. 81-A, *caput*, da Constituição do Estado de Pernambuco, no sentido de que a instituição de Procuradorias municipais depende de escolha política autônoma de cada município, no exercício da prerrogativa de sua auto-organização, sem que essa obrigatoriedade derive automaticamente da previsão de normas estaduais;

(ii) declarar a inconstitucionalidade dos §§ 1º e 3º do art. 81-A da Constituição do Estado de Pernambuco, tendo em vista que, feita a opção municipal pela criação de um corpo próprio de procuradores, a realização de concurso público é a única forma constitucionalmente possível de provimento desses cargos

(art. 37, II, CF/88), ressalvadas as situações excepcionais em que também à União, aos estados e ao Distrito Federal se possibilita a contratação de advogados externos, conforme os parâmetros reconhecidos pela jurisprudência do STF.

FORÇAS ARMADAS

As Forças Armadas não possuem autorização constitucional para exercer a função de poder moderador

Importante!!!

ODS 16

A missão institucional das Forças Armadas na defesa da Pátria, na garantia dos poderes constitucionais e na garantia da lei e da ordem não acomoda o exercício de poder moderador entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

A chefia das Forças Armadas é poder limitado, excluindo-se qualquer interpretação que permita sua utilização para indevidas intromissões no independente funcionamento dos outros Poderes, relacionando-se a autoridade sobre as Forças Armadas às competências materiais atribuídas pela Constituição ao Presidente da República.

A prerrogativa do Presidente da República de autorizar o emprego das Forças Armadas, por iniciativa própria ou em atendimento a pedido manifestado por quaisquer dos outros poderes constitucionais – por intermédio dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados –, não pode ser exercida contra os próprios Poderes entre si.

O emprego das Forças Armadas para a “garantia da lei e da ordem”, embora não se limite às hipóteses de intervenção federal, de estados de defesa e de estado sítio, presta-se ao excepcional enfrentamento de grave e concreta violação à segurança pública interna, em caráter subsidiário, após o esgotamento dos mecanismos ordinários e preferenciais de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, mediante a atuação colaborativa das instituições estatais e sujeita ao controle permanente dos demais poderes, na forma da Constituição e da lei.

STF. Plenário. ADI 6.457/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 9/04/2024 (Info 1131).

O caso concreto foi o seguinte:

Em 10 de junho de 2020, o Partido Democrático Trabalhista (PDT) ajuizou ADI pedindo que o STF proferisse decisão delimitando o alcance do art. 142 da Constituição Federal que trata sobre as Forças Armadas:

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

§ 1º Lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas.

(...)

O Partido pediu que o STF deixasse claro que o emprego das Forças Armadas se limita aos casos e procedimentos previstos nos arts. 34, 136 e 137 da Constituição Federal (intervenção, estado de defesa e estado de sítio).

Segundo a legenda, essa decisão do STF explicitando isso é uma providência necessária para impedir que as Forças Armadas sejam usadas indevidamente.

O PDT afirmou que juristas de viés “reacionário” e “setores da caserna” têm proposto uma interpretação distorcida do art. 142 da Constituição no sentido de que caberia às Forças Armadas moderar conflitos entre os Poderes da República. Isso, segundo o partido, tem gerado “inquietações públicas”, especialmente no “atual cenário de conflagração social, política e jurídica”.

A Lei Complementar federal nº 97/99, que dispõe sobre as Forças Armadas, prevê, em seu art. 1º:

Art. 1º As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

O art. 15 da mesma Lei preconiza:

Art. 15. O emprego das Forças Armadas na defesa da Pátria e na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, e na participação em operações de paz, é de responsabilidade do Presidente da República, que determinará ao Ministro de Estado da Defesa a ativação de órgãos operacionais, observada a seguinte forma de subordinação:

(...)

§ 1º Compete ao Presidente da República a decisão do emprego das Forças Armadas, por iniciativa própria ou em atendimento a pedido manifestado por quaisquer dos poderes constitucionais, por intermédio dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados.

§ 2º A atuação das Forças Armadas, na garantia da lei e da ordem, por iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais, ocorrerá de acordo com as diretrizes baixadas em ato do Presidente da República, após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal.

§ 3º Consideram-se esgotados os instrumentos relacionados no art. 144 da Constituição Federal, quando, em determinado momento, forem eles formalmente reconhecidos pelo respectivo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual como indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional.

O partido argumentou que deve ser dada interpretação conforme a Constituição Federal à expressão “sob autoridade suprema do Presidente da República”, constante do art. 1º, *caput*, da Lei Complementar nº 97/99, de forma a assentar que referida autoridade é circunscrita às competências constitucionais do Chefe do Poder Executivo federal, quais sejam: exercer sua direção superior; expedir decretos e regulamentos; dispor sobre sua organização e funcionamento; extinguir funções ou cargos ou provê-los; e nomear seus comandantes, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para cargos privativos.

O que decidiu o STF?

O STF julgou parcialmente procedente o pedido para conferir interpretação conforme aos arts. 1º, *caput*, e 15, *caput* e §§ 1º, 2º e 3º, ambos da Lei Complementar nº 97/99 a fim de fixar as seguintes conclusões:

- 1) A missão institucional das Forças Armadas na defesa da Pátria, na garantia dos poderes constitucionais e na garantia da lei e da ordem não acomoda o exercício de poder moderador entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário;
- 2) A chefia das Forças Armadas é poder limitado, excluindo-se qualquer interpretação que permita sua utilização para indevidas intromissões no independente funcionamento dos outros Poderes, relacionando-se a autoridade sobre as Forças Armadas às competências materiais atribuídas pela Constituição ao Presidente da República;

- 3) A prerrogativa do Presidente da República de autorizar o emprego das Forças Armadas, por iniciativa própria ou em atendimento a pedido manifestado por quaisquer dos outros poderes constitucionais – por intermédio dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados –, não pode ser exercida contra os próprios Poderes entre si;
- 4) O emprego das Forças Armadas para a “garantia da lei e da ordem”, embora não se limite às hipóteses de intervenção federal, de estados de defesa e de estado sítio, presta-se ao excepcional enfrentamento de grave e concreta violação à segurança pública interna, em caráter subsidiário, após o esgotamento dos mecanismos ordinários e preferenciais de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, mediante a atuação colaborativa das instituições estatais e sujeita ao controle permanente dos demais poderes, na forma da Constituição e da lei.

Vejamos um resumo dos principais argumentos.

Dos poderes do Presidente da República na Chefia das Forças Armadas

A controvérsia se circunscreve do alcance semântico das atribuições conferidas às Forças Armadas pelo art. 142 da Constituição Federal, cujo texto foi reproduzido literalmente no art. 1º da Lei Complementar nº 97/99. Veja a redação do dispositivo:

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

Art. 1º As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

O texto constitucional de 1988 inseriu as Forças Armadas no âmbito do controle civil do Estado, como “instituições nacionais permanentes e regulares”.

Esses atributos qualificam as Forças Armadas como órgãos de Estado, e não de governo, indiferentes às disputas que normalmente se desenvolvem no processo político.

Essa perspectiva institucional reflete-se nas funções substantivas destinadas às Forças Armadas, quais sejam:

- a) a defesa da Pátria;
- b) a garantia dos poderes constitucionais; e
- c) por iniciativa de qualquer dos três poderes, a garantia da lei e da ordem.

Trata-se de missão de altíssima relevância para a sustentação material do Estado Democrático de Direito, a ser realizada nos estritos termos dos procedimentos e dos limites desenhados pela CF/88.

O mesmo dispositivo também estabelece que as Forças Armadas são “organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República”.

Essa dicção se repete no art. 84, XIII, da Constituição Federal, que atribui ao Presidente da República o exercício do “comando supremo das Forças Armadas”, bem como a nomeação dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

Apesar da competência do Presidente da República de exercer o comando das Forças Armadas possuir origem monárquica, tal previsão fora mantida mesmo após o estabelecimento de regimes democráticos, justificando-se pela necessidade de atuação unitária na defesa do Estado.

Deveras, a “autoridade suprema” sobre as Forças Armadas conferida ao Presidente da República correlaciona-se às balizas de hierarquia e de disciplina que informam a conduta militar. Essa autoridade,

porém, não se impõe à separação e à harmonia entre os Poderes, cujo funcionamento livre e independente fundamenta a democracia constitucional.

Deste modo, a expressão “autoridade suprema” deve ser lida nos limites das atribuições privativas do Presidente da República contidas no art. 84 da CF/88, em consonância com a tríade expressa em seu art. 142. Outrossim, no modelo constitucional brasileiro, o Presidente da República acumula as funções de Chefe de Estado, como representante máximo do país perante a comunidade internacional, e de Chefe de Governo, como liderança doméstica para a formulação de políticas públicas e para a coordenação federativa. Dessa circunstância decorre o amplo catálogo de atribuições elencadas nesse dispositivo constitucional, que conferem ao Presidente da República poderes suficientes para a condução do Estado, das relações internacionais e da Administração Pública federal.

Portanto, descabe conceder à expressão “autoridade suprema” interpretação que exorbite o exercício circunstanciado, por parte do Presidente da República, de suas próprias responsabilidades constitucionais, sempre sob o controle e, quando cabível, sob a autorização dos demais Poderes.

Nesse ponto, a expressão “autoridade suprema”, contida no art. 1º, *caput*, da Lei Complementar nº 97/99, deve ser interpretada no sentido de que os poderes do Presidente da República, como Chefe das Forças Armadas, inscrevem-se nas competências privativas descritas no artigo 84 da Constituição, em especial aquelas contidas nos respectivos incisos II, IV, VI, “a” e “b”, IX, X, XIII, XIX, XX e XXII, *in verbis*:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...)

II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal; (...)

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução; (...)

VI - dispor, mediante decreto, sobre

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;

(...)

IX - decretar o estado de defesa e o estado de sítio;

X - decretar e executar a intervenção federal;

(...)

XIII - exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos;

(...)

XIX - declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional;

XX - celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional;

(...)

XXII - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;

Ademais, a noção de supremacia exercida pelo Presidente da República remete, em verdade, a uma situação de ápice hierárquico de contexto militar, não de interpretação supra constitucional.

Sem que se reduza o espaço legítimo de discricionariedade política e administrativa do Chefe do Executivo nacional, o que se busca é reafirmar cláusula elementar do Estado Democrático de Direito: a supremacia da Constituição sobre todos os cidadãos, inclusive os agentes estatais, como mecanismo de coordenação,

de estabilização e de racionalização do exercício do poder político no ambiente naturalmente competitivo de uma democracia plural.

Desse modo, a chefia das Forças Armadas consiste em poder limitado, do qual se deve excluir qualquer interpretação que permita sua utilização para indevidas intromissões no regular e independente funcionamento dos outros Poderes. Nesse contexto, a autoridade suprema do Presidente da República se relaciona apenas às atribuições materiais constitucionalmente destinadas ao chefe do Executivo nacional (art. 84, CF/88).

Além disso, a sua prerrogativa em autorizar o emprego das Forças Armadas, seja por iniciativa própria, seja a pedido de outro poder constitucional, não pode ser exercida contra os próprios Poderes entre si.

Missões constitucionais das Forças Armadas

Em suas razões, o Partido autor afirmou que o exercício das missões constitucionais das Forças Armadas deve se restringir aos casos e procedimentos da intervenção, do estado de defesa e do estado de sítio, motivo pelo qual requereu que seja concedida interpretação conforme a Constituição aos arts. 1º e 15, *caput* e §§ 2º e 3º, da Lei Complementar 97/99.

Todavia, não se identifica razão para se realizar, em sede de controle abstrato, tamanha restrição à atuação das Forças Armadas. Caso assim agisse, estaria o Supremo Tribunal Federal a realizar recorte interpretativo que a própria Constituição não pretendeu efetuar.

Por outro lado, a semântica dos arts. 1º e 15 da Lei Complementar 97/99 pode ser melhor aclarada em conformidade com a Constituição, no afã de eliminar eventuais interpretações que não possuem guarida na sistematicidade de suas normas.

À luz desses vetores interpretativos que informam a tríade de missões constitucionais das Forças Armadas e os limites do exercício do Presidente da República como sua autoridade suprema, as considerações relativas à impossibilidade de assunção das Forças Armadas do exercício do Poder Moderador não conduzem ao automático acolhimento da tese da parte autora de que o emprego das Forças Armadas para o exercício de suas missões constitucionais restringe-se às hipóteses de intervenção e de estado de defesa e de estado de sítio.

Limitar a missão constitucional das Forças Armadas a essas hipóteses implicaria esvaziar a semântica do art. 142 da Constituição Federal, impedindo a atuação desse ramo estatal em outras missões de altíssima relevância para o interesse nacional.

Em diversas oportunidades, os Presidentes da República têm empregado as Forças Armadas no exercício de suas missões constitucionais, para fins que escapam ao objeto específico da intervenção e dos estados de defesa e de sítio, sem que haja qualquer violação a normas constitucionais.

Destarte, ao se admitir a interpretação conforme na extensão requerida pela parte autora estaria o STF a invalidar todas as atuações das Forças Armadas nesse viés, o que não tem guarida em nosso modelo constitucional, tampouco pode ser objeto de criação interpretativa.

Por outro lado, importante ressaltar que o emprego das Forças Armadas fora das hipóteses de intervenção, de estado de defesa e de estado de sítio deve estar inscrito em limites constitucionais e legais que não podem ser desconsiderados.

Com efeito, a chefia das Forças Armadas assegurada ao Presidente da República consiste em poder limitado, do qual se deve desde logo excluir qualquer interpretação que permita indevidas intromissões no regular e independente funcionamento dos outros Poderes e instituições, bem como qualquer tese de submissão desses outros Poderes ao Executivo.

Reitera-se, portanto, que a autoridade suprema do Presidente da República apenas se relaciona às atribuições materiais constitucionalmente destinadas pela Constituição ao chefe do Executivo nacional no art. 84 da CF/88.

Nesse sentido, já assentados os alcances devidos quanto aos poderes de, sob a autoridade suprema do Presidente da República, defender da Pátria, garantir os poderes constitucionais e a lei e a ordem (arts. 1º

e 15 da Lei Complementar 97/99), impõe-se aferir os limites constitucionais que regem também a interpretação dos parágrafos do art. 15 da mencionada Lei.

Em relação ao § 1º, o poder do Presidente da República de autorizar o emprego das Forças Armadas, por iniciativa própria ou em atendimento a pedido manifestado por quaisquer dos outros poderes constitucionais – por intermédio dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados –, não pode ser exercido contra os próprios Poderes e instituições em si. Ao contrário, trata-se de instrumento que permite, por exemplo, a materialização das situações de intervenção federal, cujas hipóteses autorizadoras podem partir de solicitação do Poder Legislativo ou de requisição do Supremo Tribunal Federal, conforme o caso.

O emprego das Forças Armadas para a “garantia da lei e da ordem”, embora não se restrinja às hipóteses de intervenção federal e de estados de defesa e de sítio, presta-se ao excepcional enfrentamento de grave e concreta violação à segurança pública interna, por prazo limitado.

Essa atuação apenas ocorrerá em caráter subsidiário, após o esgotamento dos mecanismos ordinários e preferenciais de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, mediante a atuação colaborativa das instituições estatais (polícia federal; polícia rodoviária federal; polícia ferroviária federal; polícias civis; polícias militares e corpos de bombeiros militares; e polícias penais federal, estaduais e distrital), nos termos do artigo 144 da Constituição, e sujeita ao controle permanente dos demais Poderes, na forma da Constituição e da lei.

Uma vez fixado que (i) o Presidente da República, como autoridade maior das Forças Armadas, exerce o poder de supervisão administrativo orçamentária desse ramo estatal, e que (ii) o Presidente da República e os demais chefes de poder não podem empregar as Forças Armadas para o exercício de tarefas não expressamente previstas na Constituição, não há razão jurídica para reduzir-lhe a prerrogativa constitucional expressa. Afinal, como norma que preconiza a coordenação institucional, o §1º da Lei Complementar 97/99 encontra-se consentâneo ao art. 142 da Constituição.

Em suma:

A missão institucional das Forças Armadas na defesa da Pátria, na garantia dos poderes constitucionais e na garantia da lei e da ordem não acomoda o exercício de “poder moderador” entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

STF. Plenário. ADI 6.457/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 9/04/2024 (Info 1131).

TEMAS DIVERSOS

É constitucional a Lei 13.416/2017, que autorizou o Banco Central a contratar fornecedor estrangeiro para fabricação de papel-moeda e moeda metálica, a fim de abastecer o meio circulante nacional

Importante!!!

ODS 17

É constitucional a autorização conferida ao Banco Central do Brasil (BCB), por lei federal, para adquirir papel-moeda e moeda metálica fabricados fora do País por fornecedor estrangeiro, com o objetivo de abastecer o meio circulante nacional.

A Constituição Federal não atribuiu diretamente à Casa da Moeda do Brasil a exclusividade dessa função e, portanto, a União pode regulamentar a matéria por meio de lei, conforme a necessidade da logística dessa atividade.

A Constituição Federal prevê apenas a competência exclusiva do Banco Central para a emissão de moedas, o que não pode ser confundido com atividade da aquisição de papel-moeda e moeda metálica.

Não há na lei questionada qualquer excesso ou incompatibilidade com o texto constitucional, mas apenas uma escolha possível do legislador quanto ao melhor modelo para suprir a demanda por papel-moeda no Brasil.

Toda operação de aquisição de numerário é cercada de elevado nível de segurança, de forma a evitar qualquer ofensa à soberania nacional ou violação a segredo de Estado.

STF. Plenário. ADI 6.936/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, redator do acórdão Min. Cristiano Zanin, julgado em 9/04/2024 (Info 1131).

O caso concreto foi o seguinte:

A Lei Federal nº 13.416/2017 autorizou o Banco Central do Brasil a adquirir papel-moeda e moeda metálica fabricados fora do País por fornecedor estrangeiro.

Confira os principais dispositivos da Lei:

Art. 1º Fica autorizado o Banco Central do Brasil a adquirir papel-moeda e moeda metálica fabricados fora do País por fornecedor estrangeiro, com o objetivo de abastecer o meio circulante nacional, observado o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

(...)

Art. 2º A inviabilidade ou fundada incerteza quanto ao atendimento, pela Casa da Moeda do Brasil, da demanda por meio circulante ou do cronograma para seu abastecimento, em cada exercício financeiro, caracteriza situação de emergência, para efeito de aquisição de papel-moeda e de moeda metálica de fabricantes estrangeiros, na forma do inciso IV do caput do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

§ 1º Caracterizam a inviabilidade ou fundada incerteza de que trata o caput:

I - o atraso acumulado de 15% (quinze por cento) das quantidades contratadas, por denominação, de papel-moeda ou de moeda metálica; e

II - outras hipóteses de descumprimento de cláusula contratual, devidamente justificadas, que tornem inviável o atendimento da demanda por meio circulante ou do cronograma para seu abastecimento.

§ 2º Para fins da caracterização da situação de emergência de que trata este artigo, o Banco Central do Brasil fica obrigado a enviar o Programa Anual de Produção à Casa da Moeda do Brasil, até 31 de agosto de cada ano, no qual serão indicadas as projeções de demandas de papel-moeda e de moeda metálica para o exercício financeiro seguinte.

ADI

O Partido Social Cristão ingressou com ADI contra essa Lei.

O autor alegou que essa previsão coloca em risco a soberania e a independência nacionais, e afronta a competência da União para emitir moeda.

Para o Partido, a lei viola o art. 21, VII, da Constituição que prevê ser da União a competência para emitir moeda, o que será exercido exclusivamente pelo banco central.

A legenda acrescentou que a lei ofende também o princípio constitucional da exigência de licitação. Se a atividade de fabricação de cédulas e moedas metálicas constitui serviço público, a sua prestação por pessoa jurídica diversa do Poder Público deve se dar na forma de concessão ou permissão, sempre por meio de processo licitatório, o que foi dispensado pela Lei.

O STF concordou com o pedido formulado na ADI? A Lei é inconstitucional?

NÃO.

De fato, a Constituição Federal atribuiu à União a competência material para emissão de moedas, ficando a cargo do Banco Central do Brasil a competência exclusiva para essa atividade, na forma do art. 164 da CF/88:

Art. 21. Compete à União:
(...)
VII - emitir moeda;

Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central.

Vale ressaltar, contudo, que a competência administrativa da União para emissão da moeda (art. 21, VII c/c o art. 164, CF/88) não se confunde com a atividade material de confecção ou fabricação de papel moeda e moeda metálica.

A Constituição atribui exclusivamente à União a autoridade para emitir moeda. Isso significa que somente o governo federal pode decidir sobre a quantidade de moeda que será colocada em circulação e outras políticas monetárias relacionadas à emissão de moeda. A competência administrativa para decidir sobre a emissão da moeda é diferente das atividades físicas e práticas de fabricação do dinheiro em si, ou seja, a produção de papel moeda (cédulas) e moeda metálica (moedas). Essas atividades materiais podem ser realizadas por entidades designadas pela União.

A Constituição Federal não possui disciplina normativa explícita nem atribuiu diretamente à Casa da Moeda do Brasil a exclusividade para a fabricação física do papel moeda e da moeda metálica.

Assim, a exclusividade da fabricação de numerário conferida à Casa da Moeda é uma opção de ordem legal (Lei nº 5.895/73) e não uma imposição do texto constitucional. Veja o que diz o art. 2º da Lei nº 5.895/73:

Art. 2º A Casa da Moeda do Brasil terá por finalidade, em caráter de exclusividade, a fabricação de papel moeda e moeda metálica e a impressão de selos postais e fiscais federais e títulos da dívida pública federal.

Desse modo, por ser uma atribuição conferida pela lei (e não pela CF), não há impedimento para que o legislador mitigue ou modifique esse regime ou, ainda, acresça uma nova possibilidade de logística da atividade. Foi o que fez a Lei nº 13.417/2017.

Na espécie, houve alteração do regime de exclusividade da Casa da Moeda e a autorização para o BCB (Banco Central do Brasil) adquirir papel-moeda e moeda metálica fabricados fora do País por fornecedor estrangeiro, a fim de abastecer o meio circulante nacional, observadas as regras de licitação.

Ademais, previu-se que as aquisições devem obediência ao cronograma fixado pelo BCB para cada exercício financeiro, observadas as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional.

O dispositivo legal em comento, tal como redigido, estabelece critérios e finalidades para essa aquisição no mercado estrangeiro, relacionados à política pública monetária vigente.

Assim, não é possível reconhecer na Lei qualquer excesso ou incompatibilidade com a Constituição Federal, mas apenas uma escolha possível do legislador infraconstitucional quanto ao melhor modelo para suprir a demanda por papel-moeda no Brasil.

Nesse contexto, inexistente incompatibilidade com o texto constitucional ou violação à soberania nacional pela simples fabricação de numerário no mercado estrangeiro.

A lei impugnada traduz tão somente uma escolha possível do legislador infraconstitucional com relação ao melhor modelo para suprir a demanda por papel-moeda no Brasil.

Em suma:

É constitucional a autorização conferida ao Banco Central do Brasil (BCB), por lei federal, para adquirir papel-moeda e moeda metálica fabricados fora do País por fornecedor estrangeiro, com o objetivo de abastecer o meio circulante nacional.

STF. Plenário. ADI 6.936/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, redator do acórdão Min. Cristiano Zanin, julgado em 9/04/2024 (Info 1131).

Com base nesses entendimentos, o Plenário, por maioria, julgou improcedente o pedido e, consequentemente, declarou a constitucionalidade dos arts. 1º, *caput* e parágrafo único, e 2º, *caput* e §§ 1º e 2º, ambos da Lei nº 13.416/2017).

DIREITO TRIBUTÁRIO

IPTU

É inconstitucional lei municipal que concede isenção de IPTU sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT

Importante!!!

A ausência de prévia estimativa de impacto financeiro e orçamentário na proposta legislativa que implique renúncia de receita tributária acarreta inconstitucionalidade formal, nos termos do art. 113 do ADCT, que é aplicável a todos os entes federativos.

STF. Plenário. RE 1.343.429/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 9/04/2024 (Info 1131).

O caso concreto foi o seguinte:

O Município de Itirapina/SP editou a Lei nº 2.982/2020 que concedeu isenção IPTU para pessoas com idade igual ou superior a 65 anos e para pessoas portadoras de doença grave e incurável.

Confira o art. 1º da referida Lei municipal:

Art. 1º Ficam isentos do pagamento do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), os munícipes contribuintes considerados carentes, que: tiverem idade igual ou superior a 65 (sessenta e cinco) anos e os munícipes portadores de doença grave e incurável (crônica).

O Prefeito ajuizou ação direta de inconstitucionalidade, no Tribunal de Justiça de São Paulo, contra a lei. Entre outros argumentos, o requerente sustentou que houve violação do art. 113 do ADCT, em razão de a proposição legislativa que deu origem à lei impugnada não ter sido acompanhada de prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro:

ADCT da CF/88

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

O TJ/SP julgou improcedente o pedido sustentando que o art. 113 do ADCT não poderia ser invocado no caso, na medida em que esse dispositivo só se aplicaria em relação à União.

O Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo interpôs recurso extraordinário contra o acórdão do TJ/SP insistindo que houve violação do art. 113 do ADCT, o qual seria de observância obrigatória por todos os entes da federação.

O STF concordou com os argumentos dos recorrentes? A lei municipal impugnada é inconstitucional?
SIM.

Ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro

Conforme vimos acima, o art. 113 do ADCT prevê que “a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”.

Logo, para que fosse concedida a isenção de IPTU seria indispensável a realização de estudo de impacto orçamentário e financeiro, por meio do qual se demonstrasse que a perda de recursos foi considerada pela lei orçamentária ou se adotassem medidas de compensação com o aumento da receita por outra fonte.

A elaboração do referido estudo concede ao Poder Legislativo, como órgão vocacionado a versar sobre a instituição de benefícios fiscais, o controle não somente dos objetivos constitucionais que se pretendem atingir por meio de benesse fiscal, como também o controle financeiro da escolha política. A concessão de benefícios fiscais, ao atingir a receita do ente, afeta os meios financeiros pelos quais o Município custeia as suas atividades.

Além disso, a regra constitucional observa o regime preexistente definido no art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), no tocante à concessão e ao aumento de benefícios fiscais que ocasionem a renúncia de receita:

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

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

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

Em outras palavras, mesmo antes da EC 95/2016 incluir o art. 113 ao ADCT, essa obrigatoriedade já constava do art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000.

O art. 113 do ADCT foi introduzido pela EC 95/2016, que se destinava a disciplinar “o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União”. Por conta disso, o TJ/SP argumentou que esse dispositivo somente se aplicaria à União. Esse argumento é acolhido pelo STF?

NÃO.

O STF firmou o entendimento de que o art. 113 do ADCT é aplicável a todos os entes da Federação, de forma que eventual proposição legislativa federal, estadual, distrital ou municipal que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, sob pena de incorrer em vício de inconstitucionalidade formal.

A afirmação de que o art. 113 do ADCT se aplica apenas à União não é compatível com as interpretações literal, teleológica e sistemática.

Interpretação literal: a redação do dispositivo constitucional em tela não determina que a regra seja limitada à União. Refere-se, genericamente, à “proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita”, pelo que, em princípio, seria possível a sua extensão aos demais entes.

Interpretação teleológica: a norma em questão, ao buscar a gestão fiscal responsável, concretiza princípios constitucionais como a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37 da CF/88).

Interpretação sistemática: a inclusão do art. 113 do ADCT acompanha o tratamento que já vinha sendo conferido ao tema pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicável a todos os entes da Federação. Isso acontece porque, de acordo com o art. 24, I, da CF/88, os Estados e o Distrito Federal possuem competência concorrente com a União para legislar sobre direito financeiro. Cabe, assim, ao legislador federal veicular normas gerais e ao legislador estadual, normas específicas.

Nessa concorrência legislativa, contudo, há uma margem de indeterminação acerca dos âmbitos de competência da União, dos Estados e do Distrito Federal. A respeito do tema, existe o art. 163, I, da CF/88, que reserva à lei complementar a fixação de normas gerais em matéria de finanças públicas. Essa lei complementar deve ser editada pela União e assume caráter nacional, no sentido de incidir, simultaneamente, sobre as três esferas da Federação. Com base nessa regra constitucional, foi editada a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), cujo art. 14, como norma geral, aplica-se a todos os entes federados.

Desse modo, em que pese a EC 95/2016 estabelecer cominações específicas para o âmbito da União, sobressai o seu preponderante caráter nacional, especialmente no tocante às normas de processo legislativo e orçamentário.

Ademais, as normas dispostas no texto constitucional, definitivas ou transitórias, referentes ao processo legislativo, são de reprodução obrigatória pelos estados-membros.

Na espécie, a lei municipal impugnada, que concedeu isenção de IPTU, não atendeu aos ditames do art. 113 do ADCT.

Pacto federativo

Por fim, vale ressaltar que a exigência de estudo de impacto orçamentário e financeiro, prevista no art. 113 do ADCT, não atenta contra a forma federativa, notadamente a autonomia financeira dos entes.

Esse requisito, repita-se, visa a permitir que o legislador, como poder vocacionado para a instituição de benefícios fiscais, compreenda a eficácia financeira da opção política em questão. Trata-se de instrumento para a gestão fiscal responsável.

Em suma:

A ausência de prévia estimativa de impacto financeiro e orçamentário na proposta legislativa que implique renúncia de receita tributária acarreta inconstitucionalidade formal, nos termos do art. 113 do ADCT, que é aplicável a todos os entes federativos.

STF. Plenário. RE 1.343.429/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 9/04/2024 (Info 1131).

Modulação dos efeitos

Por possuir evidente caráter social, pois beneficia munícipes inseridos em contexto de especial vulnerabilidade, o STF decidiu modular os efeitos da decisão que reconheceu o vício de constitucionalidade. Assim, a decisão acima explicada somente produz seus efeitos a partir da publicação da ata de julgamento do mérito, de modo a preservar as isenções de IPTU concedidas até a mesma data.

Dispositivo

Com base nesse entendimento, o Plenário, por unanimidade, deu provimento ao recurso extraordinário interposto pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei nº 2.982/2020 do Município de Itirapina/SP e atribuir à decisão efeitos *ex nunc*, a fim de que sejam produzidos apenas a partir da publicação da ata de julgamento do mérito, de modo a preservar as isenções de IPTU concedidas até a mesma data.

CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

STF manteve o entendimento de que uma decisão definitiva sobre tributos recolhidos de forma continuada perde seus efeitos quando a Corte se pronunciar, posteriormente, em sentido contrário; não houve modulação dos efeitos do Tema 881

Compare com o Info 1082-STF

Desde 2007, não há dúvidas de que a CSLL é um tributo compatível com a Constituição e devido por todos. Foi nesse ano que o STF declarou a constitucionalidade do tributo, ao julgar a ADI 15, que produziu efeitos vinculantes e erga omnes.

Assim, não há razões que justifiquem que a cobrança da CSLL seja feita apenas contar de fevereiro de 2023 para os contribuintes que tinham decisões favoráveis em outros processos, ainda que definitivas. Não se pode dizer que eles foram surpreendidos pela cobrança.

Dispensar esses contribuintes de pagar a CSLL devida no período entre 2007 e 2023 daria grande vantagem competitiva para eles em relação aos seus concorrentes, que pagaram o tributo. Para que não haja desigualdade entre contribuintes e desrespeito à livre concorrência, a partir do momento em que o STF decide que o tributo é devido, essa orientação deve se aplicar a todos. Em outras palavras, o STF rejeitou a modulação dos efeitos do Tema 881.

Por outro lado, os contribuintes que não retomaram o pagamento do tributo em 2007 não devem ser punidos com a aplicação de multas de qualquer natureza. Como agiram com base em decisões judiciais favoráveis anteriores, não houve dolo ou má-fé na sua conduta. Contudo, para que não haja novas ações judiciais, caso as multas já tenham sido pagas, o contribuinte não pode pedir o valor de volta.

Não incide multa tributária de qualquer natureza sobre o valor da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) não recolhida pelos contribuintes beneficiários de decisões transitadas em julgado — em ações judiciais propostas para questionar a exigibilidade do referido tributo — e cujo fato gerador tenha ocorrido até 13.02.2023, data da publicação da ata do julgamento do mérito realizado por esta Corte nos recursos extraordinários paradigmas dos Temas 881 e 885 da sistemática da repercussão geral. Ademais, não há qualquer possibilidade de repetição de indébito para o contribuinte que eventualmente já tenha efetuado o pagamento das multas.

STF. Plenário. RE 955.227 ED e ED-segundos/BA. RE 949.297 ED a ED-quartos/CE. Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 04/04/2024 (Repercussão Geral – Tema 881) (Info 1131).

O caso concreto foi o seguinte:

Ao julgar os Temas 881 e 885 da repercussão geral, o STF fixou as seguintes teses:

1. As decisões do STF em controle incidental de constitucionalidade, anteriores à instituição do regime de repercussão geral, não impactam automaticamente a coisa julgada que se tenha formado, mesmo nas relações jurídicas tributárias de trato sucessivo.
2. Já as decisões proferidas em ação direta ou em sede de repercussão geral interrompem automaticamente os efeitos temporais das decisões transitadas em julgado nas referidas relações, respeitadas a irretroatividade, a anterioridade anual e a noventena ou a anterioridade nonagesimal, conforme a natureza do tributo.

STF. Plenário RE 955227/BA, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 8/02/2023(Repercussão Geral – Tema 885) (Info 1082).

STF. Plenário RE 949297/CE, Rel. Min. Edson Fachin, redator do acórdão Min. Roberto Barroso, julgado em 8/02/2023(Repercussão Geral – Tema 881) (Info 1082).

A questão jurídica enfrentada pelo STF, no julgamento acima mencionado, foi a seguinte: existe uma decisão transitada em julgado dizendo que, em uma relação jurídica de trato sucessivo, o contribuinte não precisa pagar determinado tributo porque ele seria inconstitucional; posteriormente, o STF decide que esse tributo é constitucional; a partir dessa decisão do STF o Fisco poderá cobrar o tributo desse contribuinte em relação aos fatos geradores surgidos após a decisão da Corte?

O Supremo respondeu que depende:

1) Se essa decisão do STF foi proferida em ação direta ou em sede de repercussão geral: SIM.

As decisões proferidas pelo STF em ação direta ou em sede de repercussão geral interrompem automaticamente os efeitos temporais das decisões transitadas em julgado em sentido contrário.

Isso significa que o tributo volta a ser devido a partir da decisão do STF, respeitadas a irretroatividade, a anterioridade anual e a noventena ou a anterioridade nonagesimal, conforme a natureza do tributo.

2) Se essa decisão do STF foi proferida em controle incidental (difuso) de constitucionalidade sem ser repercussão geral: NÃO.

Decisões do STF em controle incidental de constitucionalidade, anteriores à instituição do regime de repercussão geral, não impactam automaticamente a coisa julgada que se tenha formado, mesmo nas relações jurídicas tributárias de trato sucessivo.

Embargos de declaração

Contra o acórdão desse julgado foram opostos embargos de declaração.

Os fundamentos foram, resumidamente, os seguintes:

(i) a diretriz do STF de que as decisões em controle concentrado implicam cessão automática dos efeitos da coisa julgada nunca havia sido manifestada;

(ii) com isso, o STF não enfrentou adequadamente a modulação dos efeitos da decisão;

(iii) no julgamento do REsp 1.118.893 (Tema 340), o STF definiu pela impossibilidade de afastar a coisa julgada formada em sentido contrário à sua orientação;

(iv) e com a superação do precedente do STJ, a modulação dos efeitos se faz necessária, mormente levando em consideração de que não há na jurisprudência do STF decisão anterior sobre cessão de efeitos da coisa julgada em relações jurídicas de trato sucessivo.

Os argumentos foram acolhidos pelo STF?

Os embargos foram parcialmente providos.

Modulação dos efeitos

O Plenário do STF afastou os argumentos de modulação de efeitos por entender que não houve mudança de jurisprudência, nem formulação de nova tese.

O STF afirmou que o julgamento desse assunto por outros Tribunais não vincula o STF, pois esse aprecia as questões jurídicas, tendo a CF/88 como parâmetro, de forma que se o STF não modulou os efeitos de suas decisões, nenhuma outra Corte pode fazê-lo.

Desta feita, o STF entendeu que o julgamento do Tema 340 do STJ não versou sobre a matéria debatida nos autos do RE 955.227/BA, haja vista que o caso julgado naquela Corte versava sobre a incidência da CSLL relativa a período anterior aos julgamentos do STF sobre a matéria.

Os Ministros ponderaram que desde o julgamento da ADI 15 (2007) não há para os jurisdicionados a legítima expectativa de não mais contribuir, tendo em vista a mudança do contexto fático/jurídico com o pronunciamento da Corte em repercussão geral ou em controle concentrado.

Incidência de multa sobre o valor da CSLL

Quanto às multas tributárias, o STF afirmou que não incide multa tributária de qualquer natureza sobre o valor da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) não recolhida pelos contribuintes beneficiários

de decisões transitadas em julgado — em ações judiciais propostas para questionar a exigibilidade do referido tributo — e cujo fato gerador tenha ocorrido até 13/02/2023, data da publicação da ata do julgamento do mérito realizado pela Corte nos recursos extraordinários paradigmas dos Temas 881 e 885 da sistemática da repercussão geral.

Ademais, não há qualquer possibilidade de repetição de indébito para o contribuinte que eventualmente já tenha efetuado o pagamento das multas.

Na situação exposta, a exclusão das multas do tributo devido — que não foi recolhido — levou em consideração:

(i) a natureza jurídica das multas que, em alguma medida, são punitivas;

(ii) a ausência de dolo ou de má-fé do contribuinte;

(iii) a presença da coisa julgada favorável ao jurisdicionado;

(iv) a segurança jurídica e a proteção da confiança no caso concreto; e

(v) a existência de pronunciamento do Superior Tribunal de Justiça, em recurso repetitivo, favorável ao contribuinte, especificamente quanto à subsistência da coisa julgada e que foi proferida após a decisão do STF pela constitucionalidade da cobrança da CSLL.

Em suma:

Não incide multa tributária de qualquer natureza sobre o valor da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) não recolhida pelos contribuintes beneficiários de decisões transitadas em julgado — em ações judiciais propostas para questionar a exigibilidade do referido tributo — e cujo fato gerador tenha ocorrido até 13.02.2023, data da publicação da ata do julgamento do mérito realizado por esta Corte nos recursos extraordinários paradigmas dos Temas 881 e 885 da sistemática da repercussão geral. Ademais, não há qualquer possibilidade de repetição de indébito para o contribuinte que eventualmente já tenha efetuado o pagamento das multas.

STF. Plenário. RE 955.227 ED e ED-segundos/BA. RE 949.297 ED a ED-quartos/CE. Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 04/04/2024 (Repercussão Geral – Tema 881) (Info 1131).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário do STF não modulou os efeitos da decisão de mérito relativa aos Temas 881 e 885 da repercussão geral (noticiada no Informativo 1082).

Por outro lado, o STF deu parcial provimento aos embargos de declaração opostos pela empresa recorrida no RE 949.297/CE, a fim de afastar exclusivamente as multas tributárias de qualquer natureza impostas aos contribuintes que tiveram decisão favorável transitada em julgado em ações judiciais propostas para questionar a exigibilidade da CSLL e cujo fato gerador tenha ocorrido até a data da publicação da ata do julgamento de mérito (13/02/2023), ficando preservada a incidência dos juros de mora e da correção monetária e vedada a repetição dos valores já recolhidos referentes a multas de qualquer natureza.

EXERCÍCIOS

Julgue os itens a seguir:

- 1) É constitucional lei estadual que autoriza o porte de arma de fogo aos vigilantes e seguranças de empresas públicas e privadas em razão da atividade de risco por eles exercida. ()
- 2) O amicus curiae pode interpor qualquer recurso (nem mesmo embargos de declaração) em sede de controle abstrato de constitucionalidade e nas causas com repercussão gral que tramitam no STF. ()
- 3) O município é livre para instituir, ou não, a sua Procuradoria Municipal; caso decida instituir a Procuradoria, deverá respeitar as regras do concurso público. ()
- 4) As Forças Armadas possuem autorização constitucional para exercer a função de poder moderador. ()

- 5) É constitucional a Lei 13.416/2017, que autorizou o Banco Central a contratar fornecedor estrangeiro para fabricação de papel-moeda e moeda metálica, a fim de abastecer o meio circulante nacional. ()
- 6) É constitucional lei municipal que concede isenção de IPTU sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT. ()
- 7) STF manteve o entendimento de que uma decisão definitiva sobre tributos recolhidos de forma continuada perde seus efeitos quando a Corte se pronunciar, posteriormente, em sentido contrário; não houve modulação dos efeitos do Tema 881. ()

Gabarito

1. E	2. E	3. C	4. E	5. C	6. E	7. C
------	------	------	------	------	------	------

Citação da fonte:

O Informativo original do STF é uma publicação elaborada Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação da Corte na qual são divulgados resumos das teses e conclusões dos principais julgamentos realizados pelo STF.

O Informativo comentado do Dizer o Direito tem por objetivo apenas explicar e sistematizar esses julgados. Vale ressaltar que os argumentos expostos foram construídos nos votos e debates decorrentes dos julgados. Portanto, a autoria das teses e das razões de convencimento são dos Ministros do STJ e do STF, bem como de sua competente equipe de assessores.

INFORMATIVO STF. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=informativoSTF>.