

Informativo comentado: Informativo 1087-STF

Márcio André Lopes Cavalcante

ÍNDICE

DIREITO CONSTITUCIONAL

COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS

- *Lei estadual não pode obrigar que os hospitais criem uma sala de descompressão para a equipe de enfermagem.*

SEGURANÇA PÚBLICA

- *São inconstitucionais os §§ 3º e 4º do art. 28 do Estatuto da OAB, incluídos pela Lei 14.365/2022, que autorizavam que os policiais e os militares pudessem advogar em causa própria.*

DIREITO ADMINISTRATIVO

SERVIDORES PÚBLICOS

- *É inconstitucional a previsão contida na CE no sentido de que somente lei complementar poderia dispor sobre as carreiras exclusivas do Estado; isso porque essa exigência não encontra paralelo na Constituição Federal.*
- *É inconstitucional norma estadual que preveja que o policial investigado em sindicância ficará sem receber sua remuneração.*

DIREITO TRIBUTÁRIO

COMPENSAÇÃO

- *É inconstitucional o § 17 do art. 74 da Lei 9.430/96, que previa a aplicação de multa pelo simples fato de o pedido de declaração de compensação não ter sido homologado.*

DIREITO FINANCEIRO

ORÇAMENTO

- *É indispensável a efetiva participação do Poder Judiciário e do Ministério Público no ciclo orçamentário, não podendo ser imposta limitação de despesas na folha complementar desses órgãos sem a sua participação nessa estipulação.*

DIREITO PREVIDENCIÁRIO

CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

- *É constitucional a contribuição à seguridade social, a cargo do empregador rural pessoa jurídica, incidente sobre a receita bruta proveniente da comercialização da sua produção, prevista no art. 25 da Lei nº 8.870/94, na redação dada pela Lei 10.256/2001.*

DIREITO CONSTITUCIONAL

COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS

Lei estadual não pode obrigar que os hospitais criem uma sala de descompressão para a equipe de enfermagem

Importante!!!

ODS 3 E 16

É inconstitucional — por violação à competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho (art. 22, I, CF/88) — lei estadual que obriga hospitais públicos e privados a criarem uma sala de descompressão para ser utilizada por enfermeiros, técnicos de enfermagem e auxiliares de enfermagem.

STF. Plenário. ADI 6317/SP, Rel. Min. Edson Fachin, redator do acórdão Min. Alexandre de Moraes, julgado em 15/03/2023 (Info 1087).

Sala de descompressão

“A sala de descompressão é um local oferecido pelas empresas aos colaboradores para que eles se desconectem um pouco do trabalho através de um momento de relaxamento. O objetivo principal é fazer com que voltem às suas atividades revigorados, com total energia e produtividade. Além disso, esses espaços oferecem atividades interessantes ao colaborador, como jogos, local de leitura, por exemplo.”
(<https://quadoo.com.br/sala-de-descompressao-o-que-e-preciso-de-uma/>)

Lei estadual obrigou que hospitais tivessem sala de descompressão

Em São Paulo, foi editada a Lei estadual nº 17.234/2020, que determina que os hospitais públicos e privados do Estado tenham uma sala de descompressão, para ser utilizada pela equipe de enfermagem:

Art. 1º Os hospitais públicos e privados do Estado ficam obrigados a criar uma sala de descompressão para ser utilizada pelos enfermeiros, técnicos de enfermagem e auxiliares de enfermagem.

Art. 2º Nos hospitais públicos, a utilização do espaço de descompressão de que trata o artigo 1º deverá ser regulamentada pela Secretaria da Saúde do Estado.

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

ADI

A Confederação Nacional da Saúde – CNSAÚDE ajuizou ADI contra essa previsão.

A autora alegou que a lei impôs o cumprimento de novas obrigações aos empregadores. Logo, trata-se de norma de direito do trabalho. Ocorre que compete privativamente à União legislar sobre direito do trabalho (art. 22, I, da CF/88).

Em resumo, a lei impugnada seria formalmente inconstitucional por violar competência privativa da União.

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

SIM.

A lei impugnada prevê a ampliação de um direito criado para determinada categoria profissional e, ainda que vise à melhoria da saúde de seus integrantes, trata de questão trabalhista, cuja competência para legislar é privativa da União:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

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

(...)

A Assembleia Legislativa de São Paulo argumentou que essa lei trataria sobre matéria sanitária, sendo, portanto, uma legislação relacionada com a proteção e defesa da saúde, que é assunto de competência concorrente, nos termos do art. 24, XII, CF/88:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
(...)
XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; (Vide ADPF 672)

Esse argumento, contudo, não foi acolhido pelo STF que, como já dito, entendeu que a lei trata efetivamente sobre direito do trabalho.

Em suma:

É inconstitucional — por violação à competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho (art. 22, I, CF/88) — lei estadual que obriga hospitais públicos e privados a criarem uma sala de descompressão para ser utilizada por enfermeiros, técnicos de enfermagem e auxiliares de enfermagem.

STF. Plenário. ADI 6317/SP, Rel. Min. Edson Fachin, redator do acórdão Min. Alexandre de Moraes, julgado em 15/03/2023 (Info 1087).

Além disso, existe um outro vício que macula a norma. O projeto que deu origem a essa lei foi de iniciativa parlamentar. Logo, a lei é formalmente inconstitucional quanto aos hospitais públicos já que os projetos de lei que regulam a relação da Administração Pública com seus servidores são projetos de iniciativa do chefe do Poder Executivo.

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário do STF, por maioria, julgou procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 17.234/2020, do Estado de São Paulo. Vencidos os Ministros Edson Fachin (Relator) e Roberto Barroso, e, parcialmente, os Ministros Ricardo Lewandowski, Luiz Fux e Cármen Lúcia.

SEGURANÇA PÚBLICA

São inconstitucionais os §§ 3º e 4º do art. 28 do Estatuto da OAB, incluídos pela Lei 14.365/2022, que autorizavam que os policiais e os militares pudessem advogar em causa própria

Importante!!!

ODS 16

É inconstitucional — por ofensa aos princípios da isonomia, da moralidade e da eficiência administrativa — norma que permite o exercício da advocacia em causa própria, mediante inscrição especial na OAB, aos policiais e militares da ativa, ainda que estritamente para fins de defesa e tutela de direitos pessoais.

STF. Plenário. ADI 7227/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 20/03/2023 (Info 1087).

O agente, o escrivão ou o delegado de polícia, se forem bacharéis em direito e tiverem sido aprovados no exame da ordem, podem exercer a advocacia?

NÃO. Existe vedação expressa no Estatuto da OAB (Lei nº 8.906/94):

Art. 28. A advocacia é incompatível, mesmo em causa própria, com as seguintes atividades:

(...)

V - ocupantes de cargos ou funções vinculados direta ou indiretamente a atividade policial de qualquer natureza;

Os militares da Polícia Militar ou os militares das Forças Armadas, se forem bacharéis em Direito e tiverem sido aprovados no exame da ordem, podem exercer a advocacia?

Também não. Isso porque também há vedação expressa no Estatuto da OAB para essa situação:

Art. 28. A advocacia é incompatível, mesmo em causa própria, com as seguintes atividades:

(...)

VI - militares de qualquer natureza, na ativa;

Os dois casos são hipóteses de incompatibilidade com a advocacia.

Incompatibilidade x impedimento

A Lei nº 8.906/94 prevê determinadas situações em que a pessoa não poderá exercer a advocacia. Tais hipóteses são divididas em dois grupos:

INCOMPATIBILIDADE	IMPEDIMENTO
Trata-se de uma proibição TOTAL. Isso significa que a pessoa não poderá exercer a advocacia em nenhum caso. As hipóteses estão previstas no art. 28. Exs.: magistrados, membros do MP, militares, policiais, gerentes de instituições financeiras.	Trata-se de uma proibição PARCIAL. Isso significa que a pessoa não poderá exercer a advocacia em determinadas situações. As hipóteses estão previstas no art. 30. Ex.: os servidores da administração pública contra a Fazenda Pública que os remunere.

Vejam os rol do art. 28:

Art. 28. A advocacia é incompatível, mesmo em causa própria, com as seguintes atividades:

I - chefe do Poder Executivo e membros da Mesa do Poder Legislativo e seus substitutos legais;

II - membros de órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos tribunais e conselhos de contas, dos juizados especiais, da justiça de paz, juízes classistas, bem como de todos os que exerçam função de julgamento em órgãos de deliberação coletiva da administração pública direta e indireta;

III - ocupantes de cargos ou funções de direção em Órgãos da Administração Pública direta ou indireta, em suas fundações e em suas empresas controladas ou concessionárias de serviço público;

IV - ocupantes de cargos ou funções vinculados direta ou indiretamente a qualquer órgão do Poder Judiciário e os que exercem serviços notariais e de registro;

V - ocupantes de cargos ou funções vinculados direta ou indiretamente a atividade policial de qualquer natureza;

VI - militares de qualquer natureza, na ativa;

VII - ocupantes de cargos ou funções que tenham competência de lançamento, arrecadação ou fiscalização de tributos e contribuições parafiscais;

VIII - ocupantes de funções de direção e gerência em instituições financeiras, inclusive privadas.

Como vimos pela redação do caput do art. 28, se a pessoa se enquadrar em uma situação de incompatibilidade, ela não poderá exercer a advocacia **nem mesmo em causa própria**.

O que acontece com o advogado que passar a exercer uma atividade incompatível com a advocacia?

- se ele passar a exercer essa atividade em caráter definitivo: a inscrição será cancelada (art. 11, IV, da Lei nº 8.906/94). Ex: um advogado que é nomeado e toma posse como magistrado.
- se ele passar a exercer essa atividade em caráter temporário: ele ficará licenciado (art. 12, II). Ex: um advogado que assume o cargo de Secretário de Estado.

Lei 14.365/2022: previu que os policiais e os militares poderiam advogar em causa própria

A Lei nº 14.365/2022 alterou o Estatuto da OAB com o objetivo de criar duas exceções ao que foi explicado acima em favor dos policiais e militares.

A Lei nº 14.365/2022 previu que:

- os ocupantes de cargos ou funções vinculados a atividade policial (inciso V do art. 28) e
- os militares (inciso VI do art. 28)
- poderiam advogar em causa própria
- devendo requerer, para isso, uma inscrição especial na OAB.

Confira os dispositivos inseridos:

Art. 28 (...)

§ 3º As causas de incompatibilidade previstas nas hipóteses dos incisos V e VI do caput deste artigo não se aplicam ao exercício da advocacia em causa própria, estritamente para fins de defesa e tutela de direitos pessoais, desde que mediante inscrição especial na OAB, vedada a participação em sociedade de advogados. (Incluído pela Lei nº 14.365, de 2022)

§ 4º A inscrição especial a que se refere o § 3º deste artigo deverá constar do documento profissional de registro na OAB e não isenta o profissional do pagamento da contribuição anual, de multas e de preços de serviços devidos à OAB, na forma por ela estabelecida, vedada cobrança em valor superior ao exigido para os demais membros inscritos. (Incluído pela Lei nº 14.365, de 2022)

ADI

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB propôs ADI contra os §§ 3º e 4º do art. 28 da Lei nº 8.906/1994, incluídos pela Lei nº 14.365/2022.

O autor afirmou que essa previsão viola os princípios da isonomia, da moralidade, da eficiência e da supremacia do interesse público.

Alegou que as exceções criadas são injustificadas e que os policiais e militares compõem a segurança pública e lidam diretamente com o Poder Judiciário possuindo íntima proximidade com julgadores, acusadores, serventuários, dentre outros personagens do processo, e, portanto, detêm informações privilegiadas.

O STF concordou com os argumentos da OAB? Os dispositivos impugnados foram declarados inconstitucionais?

SIM.

Restrições ao exercício da advocacia

O STF já decidiu, em outra oportunidade, que as restrições impostas aos policiais e militares quanto ao exercício da advocacia são compatíveis com a Constituição Federal:

A lei que veda o exercício da atividade de advocacia por aqueles que desempenham, direta ou indiretamente, atividade policial, não afronta o princípio da isonomia.

STF. Plenário. ADI 3541/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 12/2/2014 (Info 735).

Isso porque as incompatibilidades têm a função de resguardar a liberdade e a independência da atuação do advogado, afastando-se a subordinação hierárquica ou o exercício de atividades de Estado que exijam a imparcialidade em favor do interesse público na aplicação da lei.

O advogado é indispensável à administração da Justiça (art. 133, CF/88), de modo que o seu desempenho não pode ocorrer com sujeição a poderes hierárquicos próprios a atividades e regulamentos militares, ou ainda a poderes hierárquicos decorrentes da atividade policial civil:

Art. 133. O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei.

Regimes jurídicos distintos

Os policiais e os militares estão sujeitos a regimes jurídicos que são incompatíveis com o exercício simultâneo da advocacia, mesmo que em causa própria.

Os policiais exercem atividades voltadas para a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, orientados pela busca imparcial da verdade dos fatos.

O militar da ativa tem como funções essenciais a manutenção da ordem, da segurança e da soberania do país, subordinado à estrutura hierarquizada e à disciplina na realização de tarefas submetidas a ordens de comando.

Não há possibilidade de se conciliarem essas atividades com o exercício da advocacia, ainda que na atuação em causa própria, sem que ocorram conflitos de interesses e a derrogação de regimes jurídicos pertinentes a cada carreira em particular.

As funções estatais relacionadas à preservação da segurança pública e da paz social por eles exercidas propiciam uma influência indevida e privilégios de acesso a autos de inquéritos e processos, entre outras vantagens que desequilibram a relação processual. Assim, a incompatibilidade constitui medida legal que objetiva impedir abusos, tráfico de influência ou práticas que coloquem em risco a independência e a liberdade da advocacia.

Além disso, a inscrição especial a que se referem os questionados §§ 3º e 4º do art. 28 da Lei nº 8.906/94, incluídos pela Lei nº 14.365/2022, resulta na criação de uma classe de advogados que possui capacidade postulatória, mas destituída de todas as prerrogativas inerentes ao exercício da advocacia. Isso é inconciliável com a liberdade e a independência de atuação do advogado prevista no art. 7º da Lei nº 8.906/94.

A questão remuneratória das carreiras policiais e militares não constitui critério válido constitucionalmente para autorização do exercício da advocacia, em contrariedade ao sistema normativo constitucional vigente, consistindo em privilégio para determinados servidores públicos sem adoção de fator de *discrimen* razoável e juridicamente aceitável.

Concluiu-se, portanto, que o legislador elegeu critério de diferenciação compatível com o princípio constitucional da isonomia, ante as peculiaridades inerentes ao exercício da profissão de advogado e das atividades policiais de qualquer natureza.

Em suma:

É inconstitucional — por ofensa aos princípios da isonomia, da moralidade e da eficiência administrativa — norma que permite o exercício da advocacia em causa própria, mediante inscrição especial na OAB, aos policiais e militares da ativa, ainda que estritamente para fins de defesa e tutela de direitos pessoais. STF. Plenário. ADI 7227/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 20/03/2023 (Info 1087).

Com base nesses entendimentos, o Plenário, por unanimidade, converteu a apreciação da medida cautelar em julgamento de mérito e julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade dos §§ 3º e 4º do art. 28 da Lei nº 8.906/94, incluídos pela Lei nº 14.365/2022.

Outros julgados

O STF já havia se manifestado, recentemente, sobre as incompatibilidades previstas no Estatuto da OAB:

São constitucionais as restrições ao exercício da advocacia aos servidores do Poder Judiciário e do Ministério Público, previstas nos arts. 28, IV, e 30, I, da Lei nº 8.906/94, e no art. 21 da Lei nº 11.415/2006 (atual art. 21 da Lei nº 13.316/2015).

STF. Plenário. ADI 5235/DF, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 11/6/2021 (Info 1021).

É constitucional a Resolução 27/2008, do CNMP, que proíbe que os servidores do Ministério Público exerçam advocacia.

O CNMP possui capacidade para a expedição de atos normativos autônomos (art. 130-A, § 2º, I, da CF/88), desde que o conteúdo disciplinado na norma editada se insira no seu âmbito de atribuições constitucionais.

A Resolução 27/2008 do CNMP tem por objetivo assegurar a observância dos princípios constitucionais da isonomia, da moralidade e da eficiência no Ministério Público, estando, portanto, abrangida pelo escopo de atuação do CNMP (art. 130-A, § 2º, II).

A liberdade de exercício profissional não é um direito absoluto, devendo ser interpretada dentro do sistema constitucional como um todo. A vedação do exercício da advocacia por determinadas categorias funcionais apresenta-se em conformidade com a Constituição Federal, devendo-se proceder a um juízo de ponderação entre os valores constitucionais eventualmente conflitantes.

STF. Plenário. ADI 5454, Rel. Alexandre de Moraes, julgado em 15/04/2020 (Info 978).

DIREITO ADMINISTRATIVO

SERVIDORES PÚBLICOS

É inconstitucional a previsão contida na CE no sentido de que somente lei complementar poderia dispor sobre as carreiras exclusivas do Estado; isso porque essa exigência não encontra paralelo na Constituição Federal

Importante!!!

ODS 16

É inconstitucional — por ofender o princípio da simetria — norma de Constituição estadual que prevê a edição de lei complementar para disciplinar as atribuições e o estatuto das carreiras exclusivas de Estado, visto que essa exigência não encontra paralelo na Constituição Federal, sobretudo em relação à carreira policial (art. 144, § 7º, CF/88).

Por outro lado, a votação e a aprovação de lei complementar em contexto no qual se exigiria lei ordinária é apenas redundante, sem implicar vício formal.

Se editada lei complementar para dispor sobre a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, a norma deverá ser tratada como lei ordinária, e não anulada por suposta inobservância do processo legislativo.

STF. Plenário. ADI 2926/PR, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 20/03/2023 (Info 1087).

A situação concreta foi a seguinte:

A Constituição do Estado do Paraná previu que o diploma que disciplina as carreiras exclusivas do Estado não poderia ser lei ordinária, devendo ser lei complementar. Confira:

Art. 33. (...)

§ 9º Lei complementar estabelecerá a organização, as atribuições e o estatuto das carreiras exclusivas do Estado.

A carreira da Polícia Civil é uma carreira exclusiva do Estado. Justamente por esse motivo, a Assembleia Legislativa do Estado, quando foi editar o Estatuto da Polícia Civil do Estado, votou a matéria com o quórum de lei complementar (maioria absoluta). Nesse sentido, foi aprovada a Lei Complementar estadual nº 98/2003, que alterou o Estatuto da Polícia Civil do Paraná.

ADI

A Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Cíveis (Cobrapol) ajuizou ADI contra o art. 33, § 9º e, por consequência, contra a Lei Complementar nº 98/2003.

A autora alegou que as normas impugnadas padecem de vício formal. Isso porque a Constituição Federal diz que lei ordinária irá disciplinar a organização e o funcionamento dos órgãos de segurança pública. Logo, a Constituição Estadual, ao exigir lei complementar, afrontou o princípio da simetria.

O STF concordou com os pedidos formulados na ADI?

Em parte.

É inconstitucional a exigência de lei complementar feita pelo § 9º do art. 33 da CE/PR. Isso porque essa exigência não encontra paralelo na Constituição Federal, sobretudo em relação à carreira policial.

A Constituição Federal, quando trata sobre os órgãos de segurança pública, afirma que lei (lei ordinária, portanto), deverá disciplinar a sua organização e funcionamento:

Art. 144. (...)

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

Logo, essa exigência instituída em âmbito local não encontra equivalência na Constituição Federal.

É inconstitucional — por ofender o princípio da simetria — norma de Constituição estadual que prevê a edição de lei complementar para disciplinar as atribuições e o estatuto das carreiras exclusivas de Estado, visto que essa exigência não encontra paralelo na Constituição Federal, sobretudo em relação à carreira policial (art. 144, § 7º, CF/88).

STF. Plenário. ADI 2926/PR, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 20/03/2023 (Info 1087).

Por outro lado, a votação e a aprovação de lei complementar em contexto no qual se exigiria lei ordinária é apenas redundante, sem implicar vício formal. Em outras palavras, não há qualquer problema no fato de o Estatuto da Polícia Civil ter sido votado e aprovado com quórum de lei complementar. Para o STF isso foi apenas uma providência desnecessária, mas que não tem o condão de gerar a inconstitucionalidade da legislação.

Assim, se foi editada uma lei complementar para dispor sobre a Polícia Civil e, mais a frente, constatou-se que seria suficiente uma lei ordinária, não há inconstitucionalidade formal nessa lei. A única consequência é que se deverá tratar essa lei como sendo uma lei ordinária, apesar de, formalmente, ela estar com a roupagem e o nome de lei complementar. Isso terá apenas consequência no futuro, quando se pretender alterar essa Lei Complementar nº 98/2003. Quando se pretender fazer isso, bastará uma lei ordinária.

A votação e a aprovação de lei complementar em contexto no qual se exigiria lei ordinária é apenas redundante, sem implicar vício formal.

Se editada lei complementar para dispor sobre a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, a norma deverá ser tratada como lei ordinária, e não anulada por suposta inobservância do processo legislativo.

STF. Plenário. ADI 2926/PR, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 20/03/2023 (Info 1087).

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

- i) declarar a inconstitucionalidade do termo “complementar”, constante do § 9º do art. 33 da Constituição do Estado do Paraná;
- ii) declarar a constitucionalidade formal das LC 89/2001 e 98/2003, ambas do Estado do Paraná.

SERVIDORES PÚBLICOS

É inconstitucional norma estadual que preveja que o policial investigado em sindicância ficará sem receber sua remuneração

Importante!!!

ODS 16

É inconstitucional — por violar o devido processo legal (art. 5º, LIV, CF/88) e o princípio da não culpabilidade (art. 5º, LVII, CF/88) — norma estadual que prevê a supressão remuneratória de policial investigado em sede de sindicância. Não obstante, o afastamento do acusado deve ser analisado à luz do caso concreto, com observância às garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV, CF/88).

STF. Plenário. ADI 2926/PR, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 20/03/2023 (Info 1087).

A situação concreta foi a seguinte:

No Paraná, foi editada a Lei Complementar nº 98/2003, que alterou o Estatuto da Polícia Civil do Paraná.

Os três pontos mais controversos dessa Lei foram os seguintes:

- 1) Previsão da presença de Procurador do Estado no Conselho da Polícia Civil (art. 6º, VII);
- 2) Afastamento cautelar em sede sindicância (§§ 5º e 6º do art. 240);
- 3) Previsão de supressão remuneratória de policial investigado em sede de sindicância (art. 216, § 1º).

Confira:

Art. 6º O Conselho da Polícia Civil, nos termos do artigo 47, parágrafo 2º, da Constituição do Estado do Paraná, é órgão consultivo, normativo e deliberativo, para fins de controle do ingresso, ascensão funcional, hierarquia e regime disciplinar das carreiras policiais civis, sendo integrado pelos seguintes membros:

(...)

VII – por um representante da Procuradoria-Geral do Estado, indicado pelo Procurador-Geral do Estado;

(...)

Art. 216 (...)

§ 1º O Corregedor-Geral da Polícia Civil decidirá fundamentadamente pelo afastamento temporário, ou não, do exercício do cargo ou das funções, com supressão das vantagens previstas nesta lei, do servidor Policial Civil processado criminalmente.

Art. 240. A autoridade corregedora realizará apuração preliminar, de natureza simplesmente investigativa, quando a infração não estiver suficientemente caracterizada ou for incerta sua autoria.

(...)

§ 5º Determinada a instauração de sindicância ou processo administrativo, ou havendo durante seu curso conveniência para a instrução ou para o serviço policial, poderá o Corregedor-Geral da Polícia Civil, por despacho fundamentado, ordenar, isolada ou cumulativamente, as seguintes providências:

I – afastamento preventivo do policial civil, até noventa (90) dias, prorrogáveis uma única vez por até sessenta (60) dias, quando o recomendar a moralidade administrativa ou a repercussão do fato, observado o disposto no artigo 217;

II – designação do policial civil para o exercício de atividades exclusivamente burocráticas, até decisão final do procedimento;

III – recolhimento de carteira funcional, distintivo, armas e algemas;

IV – proibição do porte de armas;

V – comparecimento obrigatório, em periodicidade a ser estabelecida, para tomar ciência dos atos do procedimento.

§ 6º Qualquer autoridade que determinar a instauração ou presidir sindicância ou processo administrativo, poderá representar ao Corregedor-Geral da Polícia Civil para propor a aplicação das medidas previstas neste artigo, bem como sua cessação ou alteração.

(...)

ADI

A Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Cíveis (Cobrapol) ajuizou ação direta de inconstitucionalidade contra os dispositivos acima transcritos.

O STF concordou com os pedidos formulados na ADI?

Em parte.

Presença de Procurador do Estado no Conselho da Polícia Civil

A autora questionou a presença de Procurador do Estado no Conselho da Polícia Civil, conforme previsto no art. 6º, VII, acima transcrito.

O STF, contudo, rejeitou o pedido. Isso porque a Constituição Federal não veda o exercício aos advogados públicos de qualquer outra função pública. Na verdade, mostra-se salutar que a Advocacia Pública do Estado acompanhe os trabalhos da polícia civil, manifestando-se no âmbito do mencionado Conselho.

Afastamento cautelar em sede sindicância

A Autora da ADI questionou ainda os §§ 5º e 6º do art. 240 da Lei Complementar.

O STF, contudo, declarou esses dispositivos constitucionais. Para a Corte, é possível o afastamento preventivo do policial em sede de sindicância a depender das circunstâncias do caso concreto, desde que assegurado ao investigado o contraditório e a ampla defesa, como decorrência das garantias constitucionais (art. 5º, LV, CF/88):

Art. 5º (...)

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

Assim, não é inconstitucional a norma prever o afastamento cautelar de servidor indiciado em sindicância, sobretudo porque não há como determinar rol exaustivo dos elementos concretos que podem surgir no contexto de apuração administrativa de falta funcional.

Supressão remuneratória de policial investigado em sede de sindicância

A Lei Complementar também prevê a supressão de vantagens no caso de afastamento do exercício do cargo ou das funções:

Art. 216. A responsabilidade penal abrange as infrações penais imputadas ao servidor policial civil nessa qualidade.

(...)

§ 1º O Corregedor-Geral da Polícia Civil decidirá fundamentadamente pelo afastamento temporário, ou não, do exercício do cargo ou das funções, com supressão das vantagens previstas nesta lei, do servidor Policial Civil processado criminalmente.

Ao prever que o servidor criminalmente processado poderá ficar sem remuneração em virtude de decisão de autoridade administrativa, o dispositivo viola a cláusula do devido processo legal (art. 5º, LIV, CF/88), considerando que priva o servidor de um de seus direitos mais básicos da relação estatutária, que é o estipêndio, antes mesmo da conclusão do processo criminal:

Art. 5º. (...)

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

A presunção de inocência se estende até o trânsito em julgado da sentença penal condenatória. Desse modo, é evidente que a tramitação do processo criminal, em si, não autoriza a supressão do pagamento do servidor público acusado de crime.

Portanto:

É inconstitucional — por violar o devido processo legal (art. 5º, LIV, CF/88) e o princípio da não culpabilidade (art. 5º, LVII, CF/88) — norma estadual que prevê a supressão remuneratória de policial investigado em sede de sindicância. Não obstante, o afastamento do acusado deve ser analisado à luz do caso concreto, com observância às garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV, CF/88).

STF. Plenário. ADI 2926/PR, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 20/03/2023 (Info 1087).

Aplicação subsidiária de outras normas

A Cobrapol questionou, ainda, o disposto no § 1º do art. 243 da Lei Complementar nº 14/1982, na redação dada pela Lei Complementar nº 98/2003, assim redigido:

Art. 243. O processo disciplinar, obedecidos os princípios do contraditório e a ampla defesa, será instaurado por determinação das autoridades referidas no artigo 238 e precederá a aplicação das penas de demissão, cassação de aposentadoria e de disponibilidade.

(...)

§ 1º Aplicam-se ao processo disciplinar, no que couber, as disposições previstas para a sindicância e, subsidiariamente, as normas do Código de Processo Penal.

Todavia, é meramente expletiva a determinação de aplicação subsidiária de normas análogas (na espécie, do Código de Processo Penal) a situações de aparente anomia. Esse método decorre do DL 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB):

Art. 4º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

De fato, a aplicação subsidiária de normas análogas a situações de aparente anomia é método bastante utilizado no meio jurídico.

Nesse ponto, o Estado não legislou sobre direito processual. Diferentemente disso, remeteu qualquer omissão legislativa local à colmatação da norma federal.

Com isso, é constitucional a disposição acima.

Com base nesses entendimentos, o Plenário, por unanimidade, conheceu parcialmente da ação e, nessa extensão, por maioria, a julgou parcialmente procedente para:

- 1) declarar a inconstitucionalidade da expressão “com supressão das vantagens previstas nesta lei”, contida no art. 216, § 1º, da LC 14/1982, na redação dada pela LC 98/2003, ambas do Estado do Paraná;
- 2) declarar a constitucionalidade formal das LC 89/2001 e 98/2003, ambas do Estado do Paraná; e
- 3) declarar a constitucionalidade dos arts. 6º, VIII; 240, §§ 5º e 6º; e 243, § 1º, todos da LC 14/1982, na redação dada pela LC 98/2003, ambas do Estado do Paraná.

DIREITO TRIBUTÁRIO

COMPENSAÇÃO

É inconstitucional o § 17 do art. 74 da Lei 9.430/96, que previa a aplicação de multa pelo simples fato de o pedido de declaração de compensação não ter sido homologado

Importante!!!

Repercussão geral

ODS 10 E 16

É inconstitucional — por violar o direito fundamental de petição e o princípio da proporcionalidade — a aplicação de multa isolada pela mera não homologação de declaração de compensação quando não caracterizados má-fé, falsidade, dolo ou fraude.

STF. Plenário. ADI 4905/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 20/03/2023 (Info 1087).

É inconstitucional a multa isolada prevista em lei para incidir diante da mera negativa de homologação de compensação tributária por não consistir em ato ilícito com aptidão para propiciar automática penalidade pecuniária.

STF. Plenário. RE 796.939/RS, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 20/03/2023 (Repercussão Geral – Tema 736) (Info 1087).

O que é compensação?

Compensação é a extinção de duas ou mais obrigações, cujos credores são ao mesmo tempo devedores um do outro.

Assim, se duas pessoas forem ao mesmo tempo credor e devedor uma da outra, as duas obrigações extinguem-se, até onde se compensarem (art. 368 do CC).

Ex: João deve 10 mil reais a Pedro por conta de uma obrigação (contrato de compra e venda); por força de outra obrigação (contrato de prestação de serviços), Pedro deve 10 mil reais a João.

No exemplo acima, a compensação foi total (as dívidas eram iguais). Mas é possível (e bem mais comum) que a compensação seja parcial (quando os valores são diferentes). Seria a hipótese caso Pedro devesse apenas 6 mil reais a João. Logo, somente restaria um crédito de 4 mil reais.

É possível que ocorra a compensação no direito tributário?

SIM. Ocorre quando o contribuinte possui um crédito a receber do Fisco, podendo ser feito o encontro de contas do valor que o sujeito passivo tem que pagar com a quantia que tem a receber da Administração. Trata-se de causa de extinção da obrigação tributária (art. 156, II do CTN):

Art. 156. Extinguem o crédito tributário:
(...)
II - a compensação;

Por ser matéria sujeita à reserva legal, tal como disposto no art. 97, VI, do CTN, só é admitida na forma e nas condições previstas em lei (art. 170):

Art. 97. Somente a lei pode estabelecer:
(...)
VI - as hipóteses de exclusão, suspensão e extinção de créditos tributários, ou de dispensa ou redução de penalidades.

Art. 170. A lei pode, nas condições e sob as garantias que estipular, ou cuja estipulação em cada caso atribuir à autoridade administrativa, autorizar a compensação de créditos tributários com créditos líquidos e certos, vencidos ou vincendos, do sujeito passivo contra a Fazenda pública.

Assim, cabe ao legislador ordinário do ente que detiver a competência tributária estabelecer as condições e garantias para a compensação dos créditos tributários com os créditos que o sujeito passivo possuir em face da Fazenda Pública.

Direito subjetivo

Atendidos os requisitos legais, a compensação tributária configura direito subjetivo do sujeito passivo que não se subordina à apreciação de conveniência e oportunidade da administração tributária.

Lei nº 9.430/96

No âmbito federal, a autorização para que o contribuinte realize a compensação consta, dentre outros diplomas, no art. 74 da Lei nº 9.430/96.

A Lei nº 9.430/96 admite a possibilidade de compensação entre débitos e créditos oriundos de espécies tributárias distintas, desde que sujeitos à administração da Receita Federal, mas condiciona a compensação à autorização da Receita Federal, mediante requerimento do interessado.

O § 17 do art. 74 prevê que o contribuinte deve ser multado caso peça declaração de compensação e esse requerimento não seja atendido. Essa multa será de 50% sobre o valor do débito objeto da declaração e, pela redação do dispositivo, deveria ser aplicada mesmo que não houvesse falsidade na declaração. Confira:

Art. 74. O sujeito passivo que apurar crédito, inclusive os judiciais com trânsito em julgado, relativo a tributo ou contribuição administrado pela Secretaria da Receita Federal, passível de restituição ou de ressarcimento, poderá utilizá-lo na compensação de débitos próprios relativos a quaisquer tributos e contribuições administrados por aquele Órgão.
(...)
§ 17. Será aplicada multa isolada de 50% (cinquenta por cento) sobre o valor do débito objeto de declaração de compensação não homologada, salvo no caso de falsidade da declaração apresentada pela sujeito passivo. (Redação dada pela Lei nº 13.097/2015)

Veja agora a regulamentação infralegal da Receita Federal para o dispositivo:

Instrução Normativa RFB nº 2.055/2021

Art. 74. O tributo objeto de compensação não homologada será exigido com os acréscimos legais previstos na legislação.

§ 1º Sem prejuízo do disposto no caput, será exigida do sujeito passivo, mediante lançamento de ofício, multa isolada, no percentual de:

I - de 50% (cinquenta por cento) sobre o valor do débito objeto de declaração de compensação não homologada; ou

II - de 150% (cento e cinquenta por cento) sobre o valor total do débito tributário indevidamente compensado, se comprovada a falsidade da declaração apresentada pelo sujeito passivo.

ADI

A Confederação Nacional da Indústria (CNI) ajuizou ADI contra essa previsão.

A autora alegou que o § 17 do art. 74 teve o propósito de desencorajar o contribuinte de exercitar o seu direito constitucional de compensação, por meio de ameaça de punição.

Afirmou, ainda, que, além de resultar em verdadeira sanção política, a imposição violaria: (i) o direito de petição aos poderes públicos; (ii) o contraditório e a ampla defesa; (iii) o princípio da vedação da utilização de tributos com efeito de confisco; e (iv) os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Os argumentos do Autor da ADI foram acolhidos pelo STF?

SIM.

A declaração de compensação é um pedido em sentido amplo (*lato sensu*) submetido à análise da administração, que decidirá de forma definitiva, expressa ou tacitamente, pela homologação ou não.

Nesse contexto, a norma impugnada não se mostra proporcional, porque:

(i) não é adequada para coibir fraudes, falsidade ou abuso de direito, eis que essas condutas não fazem parte do preceito antecedente para a aplicação da sanção. Em outras palavras, o dispositivo prevê punição mesmo que não seja demonstrada fraude; e

(ii) a penalidade de multa não atende ao teste da necessidade. Isso porque mecanismos menos gravosos ao contribuinte de boa-fé para a proteção dos interesses do Fisco.

Ademais, a aplicação automática da referida multa inibe o sujeito passivo — atingindo principalmente os contribuintes de boa-fé — de pleitear a homologação da declaração de compensação, de modo que representa obstáculo ao exercício de seu direito de petição.

A Constituição assegura o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder (art. 5º, XXXIV, alínea “a”, da CF/88):

Art. 5º (...)

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

No conceito de petição, há de se compreender a reclamação dirigida à autoridade competente para que reveja ou eventualmente corrija determinada medida, como também qualquer pedido ou reclamação relativos ao exercício ou à atuação do Poder Público.

A declaração de compensação a que alude a Lei nº 9.430/96 está no campo de proteção do direito fundamental de petição. Está-se diante de um direito subjetivo do sujeito passivo da obrigação tributária. Com isso, a aplicação de multa isolada pela mera não homologação de declaração de compensação, sem que esteja caracterizada a má-fé, falsidade, dolo ou fraude, fere o direito fundamental de petição e o princípio da proporcionalidade.

A legislação tributária confere à Receita Federal do Brasil um arsenal de multas para coibir condutas indevidas do sujeito passivo atinentes à declaração de compensação, mais gravosas do que a prevista no § 17 do art. 74 da Lei nº 9.430/96. Diferentemente da norma impugnada, os pressupostos daquelas penalidades estão bem delimitados e definidos. O tipo cumpre suas funções pedagógica e preventiva sem implicar insegurança jurídica, ou inibir o exercício do direito subjetivo à compensação tributária.

Em suma:

É inconstitucional — por violar o direito fundamental de petição e o princípio da proporcionalidade — a aplicação de multa isolada pela mera não homologação de declaração de compensação quando não caracterizados má-fé, falsidade, dolo ou fraude.

STF. Plenário. ADI 4905/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 20/03/2023 (Info 1087).

Com base nesses entendimentos, o Plenário do STF, por maioria, conheceu em parte da ação e, nessa extensão, a julgou procedente para declarar a inconstitucionalidade do § 17 do art. 74 da Lei nº 9.430/96, incluído pela Lei nº 12.249/2010 e alterado pela Lei nº 13.097/2015. Por arrastamento, o STF também declarou a inconstitucionalidade do inciso I do § 1º do art. 74 da Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil nº 2.055/2021.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO TRATANDO SOBRE A MESMA TEMÁTICA

Havia no STF um recurso extraordinário, submetido à sistemática da repercussão geral, tratando sobre o mesmo tema acima explicado, ou seja, a inconstitucionalidade do § 17 do art. 74 da Lei nº 9.430/96. Em razão disso, o STF julgou o recurso extraordinário conjuntamente com a ADI 4905, chegando à mesma conclusão:

O pedido de compensação tributária não homologado, ao invés de configurar ato ilícito apto a ensejar sanção tributária automática (art. 74, § 17, Lei nº 9.430/96), configura legítimo exercício do direito de petição do contribuinte (art. 5º, XXXIV, CF/88).

STF. Plenário. RE 796.939/RS, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 20/03/2023 (Repercussão Geral – Tema 736) (Info 1087).

Não há motivo para se aplicar a multa em caso de mero indeferimento do pedido administrativo de compensação tributária. Isso porque esse requerimento se traduz em legítimo exercício do direito de petição do contribuinte.

Esse pedido de compensação não se compatibiliza com a função repressora das multas tributárias, pois a automaticidade da sanção, sem se considerar a índole subjetiva do agente, tornaria ilícito o próprio exercício de um direito subjetivo público garantido pela Constituição.

Além disso, o art. 74, § 17, da Lei nº 9.430/96 viola o princípio do devido processo legal em suas duas dimensões. Quanto à dimensão processual, não se observa, no processo administrativo fiscal sob exame, uma garantia às partes em relação ao exercício de suas faculdades e poderes processuais. Quanto à material, inexistente razoabilidade, pois a legitimidade tributária é ignorada na hipótese, dada a insatisfação simultânea do binômio eficiência e justiça fiscal por parte do Estado.

Nesse contexto, somente a partir de um necessário juízo concreto, motivado e fundamentado em relação à observância, ou não, do princípio da boa-fé pelo contribuinte que pretende a compensação tributária na via administrativa, será possível afirmar eventual abusividade no exercício do seu direito constitucional de petição, e aplicar a sanção tributária correspondente.

Veja a tese fixada pelo STF:

É inconstitucional a multa isolada prevista em lei para incidir diante da mera negativa de homologação de compensação tributária por não consistir em ato ilícito com aptidão para propiciar automática penalidade pecuniária.

STF. Plenário. RE 796.939/RS, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 20/03/2023 (Repercussão Geral – Tema 736) (Info 1087).

Com base nesse entendimento, o Plenário, por unanimidade, ao apreciar o Tema 736 da repercussão geral, conheceu do recurso extraordinário e negou-lhe provimento para declarar a inconstitucionalidade do já revogado § 15, e do atual § 17 do art. 74 da Lei nº 9.430/1996.

DIREITO FINANCEIRO

ORÇAMENTO

É indispensável a efetiva participação do Poder Judiciário e do Ministério Público no ciclo orçamentário, não podendo ser imposta limitação de despesas na folha complementar desses órgãos sem a sua participação nessa estipulação

Assunto já apreciado no Info 1069-STF

ODS 16

Encontram-se presentes os requisitos para a concessão da medida cautelar, pois

(i) há plausibilidade jurídica quanto às alegações de que a norma cearense em debate não oportunizou a devida participação do Poder Judiciário e do Ministério Público cearenses no ciclo orçamentário para o exercício de 2023; e

(ii) há perigo da demora na prestação jurisdicional, porque, na execução mensal do orçamento público do ente cearense, a norma impugnada renovou a inconstitucional limitação da autonomia financeira do Poder Judiciário e do Ministério Público estaduais outrora verificada na LDO 2022 (Lei nº 17.573/2021 do Estado do Ceará).

É indispensável a efetiva participação do Poder Judiciário e do Ministério Público no ciclo orçamentário, sob pena da respectiva norma incidir em inconstitucionalidade por afronta à sistemática orçamentária e financeira prevista na Constituição Federal (art. 99, § 1º; art. 127, §§ 3º a 6º; e art. 168, caput).

STF. Plenário. ADI 7340 MC-Ref/CE, Rel. Min. André Mendonça, julgado em 20/03/2023 (Info 1087).

A situação concreta foi a seguinte:

No Ceará, foi editada a Lei estadual nº 18.159, de 18 de julho de 2022, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da lei orçamentária para o exercício de 2023. Trata-se, portanto, da LDO de 2023 do Estado do Ceará.

Em seu art. 74, § 5º, a referida Lei proibiu que as despesas da folha complementar de 2023 superassem 1% da despesa anual da folha normal de pagamento de pessoal.

Essa proibição valeria para os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e também para os órgãos autônomos, como o Ministério Público e a Defensoria Pública.

Confira a redação do dispositivo:

Art. 74. (...)

§ 5º As despesas da folha complementar do exercício de 2023 não poderão exceder a 1% (um por cento) da despesa anual da folha normal de pagamento de pessoal projetada para o exercício de

2023, em cada um dos Poderes, Executivo, Legislativo, compreendendo o Tribunal de Contas do Estado, e Judiciário, no Ministério Público Estadual e na Defensoria Pública, ressalvados o caso previsto no inciso I do § 3º deste artigo, e os casos definidos em lei específica.

ADI

A Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) e Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp) ajuizaram ADI questionando a disposição contida no art. 74, § 5º.

Sustentaram que a legislação impugnada padece de vício formal de inconstitucionalidade, considerando que o Poder Judiciário e o Ministério Público Estadual não foram previamente ouvidos a respeito da elaboração de seus orçamentos.

O STF concordou com os argumentos das autoras?

SIM.

O Poder Judiciário, para manter a sua independência, possui algumas garantias institucionais previstas na Constituição Federal. Dentre elas, está a autonomia financeira:

Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

A autonomia financeira do Poder Judiciário consiste na prerrogativa que ele possui de ter assegurado todos os meses recursos para o seu funcionamento, tendo também a liberdade, nos termos da lei, de utilizar tais verbas sem interferência dos outros Poderes. Para garantir esta autonomia financeira, a Constituição Federal assegura ao Poder Judiciário a prerrogativa de:

- elaborar sua proposta orçamentária (proposta de orçamento) dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na LDO (art. 99, § 1º):

Art. 99 (...)

§ 1º Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.

- receber do Poder Executivo, até o dia 20 de cada mês, os recursos correspondentes ao seu orçamento, em forma de duodécimo (art. 168):

Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

A autonomia financeira instrumentaliza o postulado da separação de Poderes, impedindo a sujeição dos demais Poderes e órgãos autônomos da República a arbítrios e ilegalidades perpetradas no âmbito do Executivo.

Apesar de o § 2º do art. 127 da CF/88 falar expressamente que o Ministério Público possui autonomia funcional e administrativa, pode-se dizer que ele também possui autonomia financeira?

SIM.

O STF entende que a autonomia financeira é assegurada ao Ministério Público pela Constituição Federal, com base nos seguintes dispositivos:

- Art. 127, §3º, da CF: consagra a autonomia orçamentária do Ministério Público, ao prever a prerrogativa de elaboração da proposta orçamentária;
- Art. 127, §1º, da CF: autonomia financeira é corolário da independência funcional;

- Art. 99, §1º, CF: a autonomia financeira assegurada ao Poder Judiciário deve ser aplicada, sem qualquer distinção, ao Ministério Público.

É direito subjetivo público do Poder Judiciário e do Ministério Público de participarem efetivamente no ciclo orçamentário

Vimos acima que a Constituição Federal assegura ao Poder Judiciário e ao Ministério Público a prerrogativa de elaborarem a sua proposta orçamentária, dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias (art. 99, § 1º e art. 127, § 3º).

Se o Poder Judiciário e o Ministério Público não encaminharem a respectiva proposta orçamentária dentro do prazo estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias, o Poder Executivo considerará, para fins de consolidação da proposta orçamentária anual, os valores aprovados na lei orçamentária vigente (art. 99, § 3º e art. 127, § 4º).

Se a proposta orçamentária for encaminhada pelo Poder Judiciário ou pelo MP em desacordo com os limites estipulados na LDO, o Poder Executivo procederá aos ajustes necessários para fins de consolidação da proposta orçamentária anual (art. 99, § 4º e art. 127, § 5º).

Perceba, portanto, que é indispensável a efetiva participação do Poder Judiciário e do Ministério Público no ciclo orçamentário.

Logo, não é constitucional a limitação das despesas previstas em folha complementar pertencentes ao Poder Judiciário e ao Ministério Público, a percentual do gasto anual da folha normal de pagamento, sem a devida participação efetiva desses órgãos financeiramente autônomos no ato de estipulação em conjunto dessa limitação na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Diante do exposto, o STF concedeu a medida cautelar requerida na ADI 7340:

Encontram-se presentes os requisitos para a concessão da medida cautelar, pois:

(i) há plausibilidade jurídica quanto às alegações de que a norma cearense em debate não oportunizou a devida participação do Poder Judiciário e do Ministério Público cearenses no ciclo orçamentário para o exercício de 2023; e

(ii) há perigo da demora na prestação jurisdicional, porque, na execução mensal do orçamento público do ente cearense, a norma impugnada renovou a inconstitucional limitação da autonomia financeira do Poder Judiciário e do Ministério Público estaduais outrora verificada na LDO 2022 (Lei nº 17.573/2021 do Estado do Ceará).

STF. Plenário. ADI 7340 MC-Ref/CE, Rel. Min. André Mendonça, julgado em 20/03/2023 (Info 1087).

Vale ressaltar que o STF já havia declarado inconstitucional dispositivo semelhante previsto na LDO 2022:

É inconstitucional a limitação de despesas da folha complementar do Ministério Público Estadual do Estado do Ceará em percentual da despesa anual da folha normal de pagamento, sem a devida participação efetiva do órgão financeiramente autônomo no ato de estipulação em conjunto dessa limitação na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

STF. Plenário. ADI 7073/CE, Rel. Min. André Mendonça, julgado em 23/9/2022 (Info 1069).

Perceba, portanto, que a mesma norma vem sendo reeditada anualmente pelo Estado do Ceará. Logo, os Poderes Executivo e Legislativo desse ente federado têm sido reincidentes na afronta ao texto constitucional e, igualmente, ao desrespeito às decisões do STF.

Com base nesse entendimento, o Plenário, por unanimidade, referendou a medida cautelar deferida, com eficácia *ex tunc*, para:

(i) declarar a inconstitucionalidade da expressão “e Judiciário, no Ministério Público Estadual”, contida no art. 74, § 5º, da Lei nº 18.159/2022 do Estado do Ceará;

(ii) determinar que, até o julgamento definitivo do mérito desta ação, não haja qualquer limitação por parte dos Poderes Executivo e Legislativo que se fundamente no objeto ora impugnado em termos de

execução orçamentária do Poder Judiciário e do Ministério Público cearenses, no que se refere às despesas em folha suplementar em função de percentual dos gastos em folha normal de pagamento, inclusive quanto ao mês de janeiro de 2023; e

(iii) determinar aos Poderes Executivo e Legislativo do Estado do Ceará que se abstenham de incluir norma limitativa da execução de despesas previstas em folha suplementar do Poder Judiciário ou do Ministério Público estaduais, sem prévia e devida participação destes, sob pena de responsabilidade em todas as esferas cabíveis de quem der causa ou impedir o cumprimento integral dessa decisão.

DIREITO PREVIDENCIÁRIO

CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

É constitucional a contribuição à seguridade social, a cargo do empregador rural pessoa jurídica, incidente sobre a receita bruta proveniente da comercialização da sua produção, prevista no art. 25 da Lei nº 8.870/94, na redação dada pela Lei 10.256/2001

Repercussão geral

ODS 2, 4 e 17

É constitucional o art. 25, I e II, da Lei nº 8.870/94, com a redação dada pela Lei nº 10.256/2001, que prevê contribuição à seguridade social, a ser paga pelo empregador rural pessoa jurídica, incidente sobre a receita bruta proveniente da comercialização de sua produção, em substituição à contribuição incidente sobre a folha de salários de que tratam os incisos I e II do art. 22 da Lei nº 8.212/1991.

É constitucional a contribuição social destinada ao SENAR, a ser paga pelo empregador pessoa jurídica que se dedique à produção rural, estabelecida pelo § 1º do art. 25 da Lei nº 8.870/1994.

Teses fixada pelo STF:

I – É inconstitucional a contribuição à seguridade social, a cargo do empregador rural pessoa jurídica, incidente sobre a receita bruta proveniente da comercialização da sua produção, prevista no art. 25, I e II, da Lei nº 8.870/1994, na redação anterior à Emenda Constitucional 20/1998;

II – É constitucional a contribuição à seguridade social, a cargo do empregador rural pessoa jurídica, incidente sobre a receita bruta proveniente da comercialização da sua produção, prevista no art. 25, I e II, da Lei nº 8.870/1994, na redação dada pela Lei nº 10.256/2001;

III – É constitucional a contribuição social destinada ao Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), de que trata o art. 25, § 1º, da Lei nº 8.870/1994, inclusive na redação conferida pela Lei nº 10.256/2001.

STF. Plenário. RE 700.922/RS, Rel. Min. Marco Aurélio, redator do acórdão Min. Alexandre de Moraes, julgado em 15/03/2023 (Repercussão Geral – Tema 651) (Info 1087).

Contribuição paga pelo empregador rural pessoa jurídica (art. 25 da Lei 8.870/94)

O art. 195, I, da CF/88, em sua redação originária, autorizou que fosse instituída contribuição social a ser paga pelos empregadores e que deveria incidir sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro;
(...)

Cumprindo esse mandamento constitucional, a Lei nº 8.212/91, em seu art. 22, previu que as pessoas jurídicas produtoras rurais empregadoras deveriam pagar contribuição social incidente sobre a sua folha de salário.

Em 1994, foi editada a Lei nº 8.870 que alterou essa base de cálculo. O art. 25 da Lei nº 8.870/94 previu que o empregador rural pessoa jurídica deveria pagar a contribuição não mais sobre a folha de salários, e sim sobre a **receita bruta proveniente da comercialização**. Confira a redação original do art. 25 da Lei nº 8.870/94 (redação anterior à Lei nº 10.256/2001):

Art. 25. A contribuição devida à seguridade social pelo empregador, pessoa jurídica, que se dedique à produção rural, passa a ser a seguinte:

- I - dois e meio por cento da receita bruta proveniente da comercialização de sua produção;
- II - um décimo por cento da receita bruta proveniente da comercialização de sua produção, para o financiamento da complementação das prestações por acidente de trabalho.

- Antes da Lei nº 8.870/94: a contribuição previdenciária seguia a regra geral e recaía sobre a folha de salários.
- Depois da Lei nº 8.870/94: passou a recair sobre a receita bruta proveniente da comercialização de seus produtos.

Qual foi, contudo, o problema?

Na época em que a Lei nº 8.870/94 foi editada (em 1994), a sua redação conflitava com a redação originária do art. 195, I, da CF/88. Vamos comparar:

Redação originária da CF/88 Só previa a contribuição dos empregadores sobre folha de salários, faturamento e lucro	Redação originária da Lei nº 8.870/94 Disse que a contribuição incidiria sobre a receita bruta da comercialização
Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: I - dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro;	Art. 25. A contribuição prevista no art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, devida à seguridade social pelo empregador, pessoa jurídica, que se dedique à produção rural, passa a ser a seguinte: I - dois e meio por cento da receita bruta proveniente da comercialização de sua produção;

A redação originária do art. 25 da Lei nº 8.870/94 conflitava com a redação originária do art. 195, I, da CF/88 porque receita bruta não é o mesmo que faturamento ou lucro. Logo, a lei, na época, adotou uma base de cálculo que não era prevista no texto constitucional.

EC 20/98 ampliou a base de cálculo

Em 1998, foi editada a EC 20, que alterou a redação do inciso I do art. 195 da CF/88, incluindo a receita como uma das bases de cálculo das contribuições sociais:

Redação originária da CF/88	Redação dada pela EC 20/98
Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos	Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos

termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro;

termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

EC 20/98 não convalidou o vício da redação originária da Lei 8.870/94

Vale ressaltar que a EC 20/98 não “salvou” a redação originária da Lei nº 8.870/94. Não se pode dizer que a redação originária da Lei nº 8.870/94 tenha se tornado constitucional com a EC 20/98 porque não existe constitucionalidade superveniente.

Constitucionalização superveniente (ou constitucionalidade superveniente) é a possibilidade de uma lei ou ato normativo inconstitucional ao tempo de sua edição se tornar constitucional a partir da promulgação de novo texto constitucional. A constitucionalidade superveniente não é aceita pelo STF. Isso porque a norma inconstitucional é nula desde o seu nascedouro, não podendo ser convalidada com a alteração do parâmetro constitucional. Adota-se o princípio da contemporaneidade para se analisar a constitucionalidade da norma:

Em nosso ordenamento jurídico, não se admite a figura da constitucionalidade superveniente. Mais relevante do que a atualidade do parâmetro de controle é a constatação de que a inconstitucionalidade persiste e é atual, ainda que se refira a dispositivos da Constituição Federal que não se encontram mais em vigor. Caso contrário, ficaria sensivelmente enfraquecida a própria regra que proíbe a convalidação. STF. Plenário. ADI 2158, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 15/09/2010.

É inconstitucional a contribuição à seguridade social, a cargo do empregador rural pessoa jurídica, incidente sobre a receita bruta proveniente da comercialização da sua produção, prevista no art. 25, I e II, da Lei nº 8.870/1994, na redação anterior à Emenda Constitucional 20/1998;

STF. Plenário. RE 700.922/RS, Rel. Min. Marco Aurélio, redator do acórdão Min. Alexandre de Moraes, julgado em 15/03/2023 (Repercussão Geral – Tema 651) (Info 1087).

Qual foi a solução então?

Editar uma nova lei reafirmando a contribuição social incidente sobre a receita bruta decorrente da comercialização. E que lei foi essa? A Lei nº 10.256/2001.

A Lei nº 10.256/2001 foi editada depois da EC 20/98, assim, ela nasceu em conformidade com o texto constitucional. Veja a atual redação do art. 25 da Lei nº 8.870/94 com redação dada pela Lei nº 10.256/2001:

Art. 25. A contribuição devida à seguridade social pelo empregador, pessoa jurídica, que se dedique à produção rural, em substituição à prevista nos incisos I e II do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, passa a ser a seguinte: (Redação dada pela Lei nº 10.256/2001)

I - 1,7% (um inteiro e sete décimos por cento) da receita bruta proveniente da comercialização da sua produção; (Redação dada pela Lei nº 13.606/2018)

II - um décimo por cento da receita bruta proveniente da comercialização de sua produção, para o financiamento da complementação das prestações por acidente de trabalho.

Desse modo, na redação conferida pela Lei nº 10.256/2001, que é posterior à EC 20/98, a contribuição prevista no art. 25, é constitucional.

É constitucional a contribuição à seguridade social, a cargo do empregador rural pessoa jurídica, incidente sobre a receita bruta proveniente da comercialização da sua produção, prevista no art. 25, I e II, da Lei nº 8.870/1994, na redação dada pela Lei nº 10.256/2001.

STF. Plenário. RE 700.922/RS, Rel. Min. Marco Aurélio, redator do acórdão Min. Alexandre de Moraes, julgado em 15/03/2023 (Repercussão Geral – Tema 651) (Info 1087).

Essa contribuição do art. 25 da Lei nº 8.870/94 poderia ter sido criada por meio de lei ordinária? Não se exigia lei complementar?

Podia sim ser criada por lei ordinária. Não era necessária lei complementar.

A contribuição, por estar assentada no art. 195, I, “b”, da CF/88, não necessita da edição de lei complementar, já que não representa nova fonte de custeio para a seguridade social.

O STF entende que, quando há autorização constitucional para a instituição da contribuição, inexistente afronta aos arts. 154, I, e 195, § 4º, da CF/88:

Art. 154. A União poderá instituir:

I - mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição;

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: (Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

(...)

§ 4º A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, obedecido o disposto no art. 154, I.

Ademais, a proibição constitucional à cumulatividade e ao *bis in idem* impede a criação de imposto ou contribuição social novos com fato gerador ou base de cálculo próprios de imposto ou contribuição social já existentes.

Porém, é possível criar uma contribuição social constante do texto constitucional com fato gerador ou base de cálculo idênticos aos de imposto existente.

Quanto ao princípio da não cumulatividade dos novos tributos, ele não se refere à cumulação de dois tributos já previstos na Constituição Federal e incidentes sobre o mesmo fato gerador.

SENAR

O art. 62 do ADCT determinou expressamente a criação do SENAR, nos moldes da legislação relativa ao SENAI e ao SENAC:

Art. 62. A lei criará o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) nos moldes da legislação relativa ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC), sem prejuízo das atribuições dos órgãos públicos que atuam na área.

A Lei nº 8.315, de 23 de dezembro de 1991, cumpriu a determinação constitucional:

Art. 1º É criado o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), com o objetivo de organizar, administrar e executar em todo o território nacional o ensino da formação profissional rural e a promoção social do trabalhador rural, em centros instalados e mantidos pela instituição ou sob forma de cooperação, dirigida aos trabalhadores rurais.

De acordo com a lei de sua criação e regulamentação (Decreto nº 566/92, atualizado pelo Decreto nº 9.274/18), o SENAR tem o objetivo de organizar, administrar e executar, em todo o território nacional, o ensino da formação profissional rural, a promoção social e a assistência técnica e gerencial do trabalhador rural, em centros instalados e mantidos pelo SENAR, ou sob a forma de cooperação, dirigida aos trabalhadores rurais.

Dentre as fontes de custeio, o inciso I do art. 3º da Lei nº 8.315/91 instituiu a contribuição mensal compulsória nos seguintes termos:

Art. 3º Constituem rendas do Senar:

I - contribuição mensal compulsória, a ser recolhida à Previdência Social, de 2,5% (dois e meio por cento) sobre o montante da remuneração paga a todos os empregados pelas pessoas jurídicas de direito privado, ou a elas equiparadas, que exerçam atividades:

- a) agroindustriais;
- b) agropecuárias;
- c) extrativistas vegetais e animais;
- d) cooperativistas rurais;
- e) sindicais patronais rurais;
- (...)

§ 1º do art. 25 da Lei nº 8.870/94 criou regra especial da contribuição ao SENAR

Vimos acima que o art. 3º da Lei nº 8.315/91 previu a possibilidade de instituição de uma contribuição mensal compulsória destinada ao SENAR.

O § 1º do art. 25 da Lei nº 8.870/94, contudo, fez uma ressalva para o caso do produtor rural pessoa jurídica:

Art. 25 (...)

§ 1º O disposto no inciso I do art. 3º da Lei nº 8.315, de 23 de dezembro de 1991, não se aplica ao empregador de que trata este artigo, que contribuirá com o adicional de zero vírgula vinte e cinco por cento da receita bruta proveniente da venda de mercadorias de produção própria, destinado ao Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR). (Redação dada pela Lei nº 10.256/2001)

Essa previsão do § 1º do art. 25 da Lei nº 8.870/94 é constitucional?

SIM.

É constitucional a contribuição social destinada ao SENAR, a ser paga pelo empregador pessoa jurídica que se dedique à produção rural, estabelecida pelo § 1º do art. 25 da Lei nº 8.870/1994.

STF. Plenário. RE 700.922/RS, Rel. Min. Marco Aurélio, redator do acórdão Min. Alexandre de Moraes, julgado em 15/03/2023 (Repercussão Geral – Tema 651) (Info 1087).

O ADCT expressamente autoriza a superposição tributária sobre fatos geradores idênticos (art. 240) e remete a legislação do SENAR aos mesmos moldes do regramento das demais entidades de serviço social e formação profissional (art. 62):

Art. 240. Ficam ressalvadas do disposto no art. 195 as atuais contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical.

Art. 62. A lei criará o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) nos moldes da legislação relativa ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC), sem prejuízo das atribuições dos órgãos públicos que atuam na área.

Além disso, a contribuição para o SENAR não se submete às vedações dos arts. 195, § 4º, e 154, I, da CF/88, pois seu fundamento de validade reside no art. 149 da CF/88:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

(...)

§ 4º A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, obedecido o disposto no art. 154, I.

Art. 154. A União poderá instituir:

I - mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição;

Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

EXERCÍCIOS

Julgue os itens a seguir:

- 1) É constitucional lei estadual que obriga hospitais públicos e privados a criarem uma sala de descompressão para ser utilizada por enfermeiros, técnicos de enfermagem e auxiliares de enfermagem. ()
- 2) É constitucional norma que permite o exercício da advocacia em causa própria, mediante inscrição especial na OAB, aos policiais e militares da ativa, desde que estritamente para fins de defesa e tutela de direitos pessoais. ()
- 3) É inconstitucional norma de Constituição estadual que prevê a edição de lei complementar para disciplinar as atribuições e o estatuto das carreiras exclusivas de Estado, visto que essa exigência não encontra paralelo na Constituição Federal, sobretudo em relação à carreira policial (art. 144, § 7º, CF/88). ()
- 4) É constitucional norma estadual que prevê a supressão remuneratória de policial investigado em sede de sindicância. ()
- 5) É inconstitucional a multa isolada prevista em lei para incidir diante da mera negativa de homologação de compensação tributária por não consistir em ato ilícito com aptidão para propiciar automática penalidade pecuniária. ()
- 6) É inconstitucional a contribuição à seguridade social, a cargo do empregador rural pessoa jurídica, incidente sobre a receita bruta proveniente da comercialização da sua produção, prevista no art. 25, I e II, da Lei nº 8.870/1994, na redação anterior à Emenda Constitucional 20/1998. ()

- 7) É inconstitucional a contribuição à seguridade social, a cargo do empregador rural pessoa jurídica, incidente sobre a receita bruta proveniente da comercialização da sua produção, prevista no art. 25, I e II, da Lei nº 8.870/1994, na redação dada pela Lei nº 10.256/2001. ()
- 8) É constitucional a contribuição social destinada ao Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), de que trata o art. 25, § 1º, da Lei nº 8.870/1994, inclusive na redação conferida pela Lei nº 10.256/2001. ()

Gabarito

1. E	2. E	3. C	4. E	5. C	6. C	7. E	8. 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>.