

Informativo comentado: Informativo 1098-STF

Márcio André Lopes Cavalcante

ÍNDICE

DIREITO CONSTITUCIONAL

ADVOCACIA PÚBLICA

- *É constitucional a previsão legal de que exige prévia autorização do Advogado-Geral da União para que o membro da carreira possa se manifestar sobre assuntos pertinentes à sua função?*

DIREITO ADMINISTRATIVO

SERVIDORES PÚBLICOS

- *Servidores cuja estabilidade foi adquirida pela regra excepcional do art. 19 do ADCT não possuem o direito de se aposentarem no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).*

DIREITO PROCESSUAL PENAL

PROVAS

- *STF proibiu a destruição de provas obtidas na Operação Spoofing e determinou a preservação dos elementos informativos, mesmo tendo sido obtidos pela ação de hackers.*

OUTROS TEMAS

- *A superveniência de fatos novos configura circunstância excepcional que permite que ministro que atualmente ocupe a cadeira profira voto, ainda que seu antecessor, oportunamente, já tenha votado.*

DIREITO TRIBUTÁRIO

IPTU

- *Lei municipal pode delegar ao Poder Executivo a avaliação individualizada, para fins de cobrança do IPTU, de imóvel novo não previsto na Planta Genérica de Valores (PGV).*

CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

- *A receitas financeiras das instituições financeiras integram base de cálculo do PIS/COFINS.*

DIREITO FINANCEIRO

DESPESAS PÚBLICAS

- *Lei estadual não pode conceder vantagens e aumento de vencimentos a servidores públicos sem prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro.*

DIREITO CONSTITUCIONAL

ADVOCACIA PÚBLICA

É constitucional a previsão legal de que exige prévia autorização do Advogado-Geral da União para que o membro da carreira possa se manifestar sobre assuntos pertinentes à sua função?

ODS 16

O art. 28 da LC 73/93 prevê que os membros efetivos da AGU não podem se manifestar, por qualquer meio de divulgação, sobre assunto pertinente às suas funções, salvo ordem, ou autorização expressa do Advogado-Geral da União.

O art. 38 da MP 2.229-43/01 também afirma que os integrantes da Carreira de Procurador Federal não podem se manifestar, por qualquer meio de divulgação, sobre assunto conexo às suas atribuições, salvo ordem, ou autorização expressa, do Advogado-Geral da União.

O STF decidiu que essa previsão é constitucional, mas que se deve dar interpretação conforme a fim de afastar do seu âmbito de incidência a possibilidade de manifestação pelo advogado público na seara acadêmica (liberdade de cátedra) ou para representar sobre ilegalidades de que tenha conhecimento (dever funcional do servidor).

Tese fixada: Considerando-se a natureza do cargo, é constitucional a necessidade de ordem ou autorização expressa do Advogado-Geral da União para manifestação do advogado público sobre assunto pertinente às suas funções, ressalvadas a liberdade de cátedra e a comunicação às autoridades competentes acerca de ilegalidades constatadas.

STF. Plenário. ADI 4.652/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 13/6/2023 (Info 1098).

A situação concreta foi a seguinte:

A Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União (Lei Complementar nº 73/93) estabelece algumas proibições aos membros da AGU. Veja o que diz o art. 28, III:

Art. 28. Além das proibições decorrentes do exercício de cargo público, aos membros efetivos da Advocacia-Geral da União é vedado:
(...)
III - manifestar-se, por qualquer meio de divulgação, sobre assunto pertinente às suas funções, salvo ordem, ou autorização expressa do Advogado-Geral da União.

A Medida Provisória nº 2.229-43/2001 traz uma proibição semelhante para os Procuradores Federais:

Art. 38. Os integrantes da Carreira de Procurador Federal têm os direitos e deveres que lhes prevê a Lei no 8.112, de 1990, e sujeitam-se às proibições e aos impedimentos estabelecidos nesta Medida Provisória.

§ 1º Ao Procurador Federal é proibido:

(...)

III - manifestar-se, por qualquer meio de divulgação, sobre assunto conexo às suas atribuições, salvo ordem, ou autorização expressa, do Advogado-Geral da União.

ADI

A União dos Advogados Públicos Federais do Brasil – UNAFE e a Associação Brasileira de Imprensa – ABI propuseram ADI contra esses dispositivos.

Os Autores sustentaram que os preceitos supracitados violam a liberdade de expressão, a liberdade de imprensa e os princípios fundamentais da publicidade e da moralidade.

O que ficou decidido?

O STF decidiu que essa previsão é constitucional, mas que se deve dar interpretação conforme a fim de afastar do seu âmbito de incidência a possibilidade de manifestação pelo advogado público na seara acadêmica (liberdade de cátedra) ou para representar sobre ilegalidades de que tenha conhecimento (dever funcional do servidor).

Vamos entender com calma.

O direito fundamental à liberdade de expressão, com previsão expressa no art. 5º, IV, da CF, constitui pressuposto indispensável ao funcionamento da democracia e se legitima como expressão da dignidade da humana:

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

(...)

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

Vale ressaltar, contudo, que a liberdade de expressão não é um direito absoluto, podendo sofrer limitações, desde que razoáveis, proporcionais e que se deem em razão da proteção de interesses constitucionais igualmente relevantes.

No Estado Democrático de Direito, a liberdade de expressão é a regra, admitida a sua restrição somente em situações excepcionais que se encontrem em conformidade com a Constituição Federal.

Diante disso, o STF entende que excepcionalmente é possível a restrição da liberdade de expressão (art. 5º, IV, CF/88) se essa restrição ocorrer em favor de outros direitos igualmente relevantes e desde que ela seja razoável e proporcional.

No caso analisado, as normas impugnadas têm como destinatários os agentes públicos, de modo que não cria qualquer espécie de censura direcionada à imprensa, inexistindo violação à liberdade dos meios de comunicação ou à atividade jornalística.

Essa restrição é imposta como uma obrigação relacionada com os deveres funcionais do advogado público federal, sendo justificável à luz da função por ele exercida. Os membros integrantes das carreiras ligadas à Advocacia-Geral da União, ao defenderem e promoverem os interesses públicos da União, desempenham atribuição fundamental para a consolidação da justiça e do próprio Estado de Direito. Justamente por isso a própria Constituição elencou a advocacia pública como uma das funções essenciais à justiça (arts. 131 e 132, da CF/88).

As normas questionadas têm como objetivo primordial o resguardo do sigilo necessário ao desempenho da advocacia e, consequentemente, a salvaguarda dos interesses públicos envolvidos na atuação da Advocacia-Geral da União.

Os agentes públicos sofrem, naturalmente, uma redução relativa em alguns de seus direitos, em razão da própria função pública que exercem. Ao optarem, livremente pelo ingresso no serviço público, os servidores – no caso, os advogados públicos federais – possuem, antecipadamente, pleno conhecimento das regras e limitações que lhes serão aplicadas. Mesmo assim, por ato de vontade própria, decidem exercer as atribuições do cargo, submetendo-se aos respectivos estatutos, cientes de seus direitos, deveres e impedimentos.

Interpretação conforme a Constituição

Vale ressaltar, contudo, que os dispositivos precisam de uma interpretação conforme a Constituição.

Os dispositivos impugnados possuem uma redação muito ampla e exige, de forma geral, autorização expressa do Advogado-Geral da União para que os advogados públicos possam se manifestar sobre “assunto pertinente às suas funções” e “assuntos conexos às suas atribuições”. Diante da amplitude da redação, é necessário que seja feita uma interpretação conforme a Constituição, a fim de evitar arbitrariedades.

A finalidade clara e legítima dos preceitos questionados é a de resguardar o funcionamento da advocacia pública, bem como os interesses da União. Isso significa que a proibição imposta pelos dispositivos está relacionada com informações que possam, de fato, comprometer a atuação institucional, como, por exemplo, a manifestação de membros sobre processos judiciais ou administrativos em curso, estratégias processuais, linhas de atuação, temas delicados, os quais, por sua natureza, exigem acompanhamento e supervisão pelo chefe da AGU.

No entanto, essa restrição normativa não pode inibir a possibilidade de o advogado público se manifestar sobre os referidos temas na seara acadêmica (devendo existir a chamada “liberdade de cátedra”). Essa restrição também não pode impedir que o advogado público represente às autoridades competentes informando a ocorrência de ilegalidades de que tenha conhecimento em razão do cargo ocupado (sendo esse um dever funcional do servidor).

Assim, a proibição não incide em tais situações, devendo ser permitida a manifestação do advogado público mesmo sem autorização expressa do Advogado-Geral da União.

Veja a tese fixada pelo STF:

Considerando-se a natureza do cargo, é constitucional a necessidade de ordem ou autorização expressa do Advogado-Geral da União para manifestação do advogado público sobre assunto pertinente às suas funções, ressalvadas a liberdade de cátedra e a comunicação às autoridades competentes acerca de ilegalidades constatadas.

STF. Plenário. ADI 4652/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 13/6/2023 (Info 1098).

Com base nesse entendimento, o Plenário, por maioria, julgou parcialmente procedente o pedido apenas para conferir interpretação conforme a Constituição aos arts. 28, III, da Lei Complementar nº 73/1993 e 38, § 1º, III, da Medida Provisória nº 2.229-43/2001, de modo a afastar do seu âmbito de incidência a possibilidade de manifestação pelo advogado público na seara acadêmica (liberdade de cátedra) ou para representar sobre ilegalidades de que tenha conhecimento (dever funcional do servidor).

DIREITO ADMINISTRATIVO

SERVIDORES PÚBLICOS

Servidores cuja estabilidade foi adquirida pela regra excepcional do art. 19 do ADCT não possuem o direito de se aposentarem no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)

Importante!!!

ODS 8 E 16

Somente os servidores públicos civis detentores de cargo efetivo (art. 40, CF, na redação dada pela EC 20/98) são vinculados ao regime próprio de previdência social, a excluir os estáveis nos termos do art. 19 do ADCT e os demais servidores admitidos sem concurso público.

Após se aposentarem com vínculo no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), os servidores cuja estabilidade foi adquirida pela regra excepcional do art. 19 do ADCT não possuem o direito de converter a sua aposentadoria para o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do respectivo estado-membro, por não serem detentores de cargo efetivo.

Os beneficiados pela estabilidade excepcional prevista no art. 19 do ADCT não dispõem das vantagens privativas dos servidores ocupantes de cargo efetivo, o que afasta a possibilidade de participação no RPPS.

A partir da EC 20/98, que conferiu nova redação ao art. 40 da CF/88, o vínculo no RPPS é exclusividade dos servidores investidos em cargo efetivo, isto é, aqueles aprovados em concurso público.

STF. Plenário. RE 1.426.306/TO, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 13/6/2023 (Repercussão Geral – Tema 1254) (Info 1098).

Art. 19 do ADCT da CF/88

O ADCT da CF/88 previu que os servidores públicos que estavam em exercício há pelo menos 5 anos quando a Constituição Federal foi promulgada deveriam ser considerados estáveis, mesmo que não tivessem sido admitidos por meio de concurso público.

Desse modo, quem ingressou no serviço público, sem concurso, até 05/10/1983 (5 anos antes da CF/88) e assim permaneceu, de forma continuada, tornou-se estável com a edição da CF/88.

Trata-se, contudo, de regra excepcional e que somente vigorou para esses casos.

Veja a redação do dispositivo:

Art. 19. Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37, da Constituição, são considerados estáveis no serviço público.

§ 1º O tempo de serviço dos servidores referidos neste artigo será contado como título quando se submeterem a concurso para fins de efetivação, na forma da lei.

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica aos ocupantes de cargos, funções e empregos de confiança ou em comissão, nem aos que a lei declare de livre exoneração, cujo tempo de serviço não será computado para os fins do "caput" deste artigo, exceto se se tratar de servidor.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica aos professores de nível superior, nos termos da lei.

Imagine agora a seguinte situação adaptada:

Em 1978, Regina foi contratada, sem concurso público, para trabalhar na Secretaria de Educação do Estado de Goiás.

Vale ressaltar que Regina foi contratada para ocupar um emprego público, sendo seu vínculo jurídico celetista, ou seja, regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Nessa época, era permitida a vinculação de servidores à Administração Pública sob regime da CLT.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, Regina adquiriu estabilidade, nos termos do art. 19 do ADCT.

Em 2020, Regina se aposentou no regime geral de previdência privada, gerido pelo INSS.

Em 2022, Regina ajuizou ação contra o INSS, o Estado de Goiás e o Instituto de Previdência do Estado de Goiás. Na ação, ela pediu para converter a sua aposentadoria do regime geral de previdência social (RGPS) para o regime próprio (RPPS) vinculado ao Instituto de Previdência do Estado de Goiás.

Argumentou que ela era servidora estável do Estado-membro quando se aposentou, razão pela qual deveria ficar vinculada ao regime próprio estadual.

A questão chegou ao STF. A Corte concordou com os argumentos da autora?

NÃO.

É importante esclarecer que os servidores abrangidos pela estabilidade excepcional prevista no art. 19 do ADCT não se equiparam aos servidores efetivos, os quais foram aprovados em concurso público.

Os servidores beneficiados com a regra do art. 19 do ADCT possuem somente o direito de permanecer no serviço público nos cargos em que foram admitidos, não tendo direito aos benefícios privativos dos servidores efetivos.

Os beneficiados pela estabilidade excepcional prevista no art. 19 do ADCT não dispõem das vantagens privativas dos servidores ocupantes de cargo efetivo, o que afasta a possibilidade de participação no RPPS. A partir da EC 20/98, que conferiu nova redação ao art. 40 da CF/88, o vínculo no RPPS é exclusividade dos servidores investidos em cargo efetivo, isto é, aqueles aprovados em concurso público.

Nesse sentido:

A jurisprudência do STF é no sentido de que os beneficiados pela estabilidade excepcional prevista no art. 19 do ADCT não são detentores das vantagens privativas dos servidores ocupantes de cargo efetivo, o que afasta a possibilidade de participação no regime próprio de previdência social. A partir da EC nº 20/1998, o regime próprio é exclusivo para os detentores de cargo efetivo, os quais foram aprovados em concurso público.

São admitidos no regime próprio de previdência social exclusivamente os servidores públicos civis detentores de cargo efetivo (art. 40, CF, na redação dada pela EC nº 20/98), o que exclui os estáveis na forma do art. 19 do ADCT e demais servidores admitidos sem concurso público.

STF. Plenário. ADPF 573/PI, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 09/03/2023.

Resumindo:

Após se aposentarem com vínculo no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), os servidores cuja estabilidade foi adquirida pela regra excepcional do art. 19 do ADCT não possuem o direito de converter a sua aposentadoria para o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do respectivo estado-membro, por não serem detentores de cargo efetivo.

STF. Plenário. RE 1.426.306/TO, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 13/6/2023 (Repercussão Geral – Tema 1254) (Info 1098).

Tese fixada pelo STF:

Somente os servidores públicos civis detentores de cargo efetivo (art. 40, CF, na redação dada pela EC 20/98) são vinculados ao regime próprio de previdência social, a excluir os estáveis nos termos do art. 19 do ADCT e os demais servidores admitidos sem concurso público.

STF. Plenário. RE 1.426.306/TO, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 13/6/2023 (Repercussão Geral – Tema 1254) (Info 1098).

DIREITO PROCESSUAL PENAL

PROVAS

STF proibiu a destruição de provas obtidas na Operação Spoofing e determinou a preservação dos elementos informativos, mesmo tendo sido obtidos pela ação de hackers

Em julho de 2019, a Polícia Federal prendeu quatro suspeitos de hackear os celulares de autoridades que atuaram na Operação Lava-Jato. Surgiu a notícia de que o então Ministro da Justiça Sérgio Moro teria determinado o descarte das mensagens apreendidas com os suspeitos presos.

Diante dessa informação, o PDT ajuizou ADPF pedindo para que tais elementos informativos não fossem destruídos.

O Ministro Luiz Fux proferiu decisão monocrática impedindo a destruição e essa liminar foi referendada pelo STF.

A Corte entendeu que estavam presentes os pressupostos necessários para a concessão da medida cautelar, eis que: (i) a fumaça do bom direito se vislumbra pela probabilidade, se dissipadas as provas, de frustração da efetividade da prestação jurisdicional, em ofensa a

preceitos fundamentais, como o do Estado de Direito (art. 1º, da CF/88) e o da segurança jurídica (art. 5º, “caput”); e (ii) o perigo da demora na efetivação de uma decisão judicial decorre da possibilidade de esse atraso gerar a perda irreparável de peças essenciais ao acervo probatório da operação sob análise e de outros procedimentos correlatos.

A salvaguarda do acervo probatório é essencial para a adequada elucidação de todos os fatos relevantes. Ademais, a eliminação definitiva de elementos de informação requer decisão judicial, conforme previsto na Lei nº 9.296/96 e no Código de Processo Penal.

Somente após aprofundada cognição, em especial quanto à licitude dos meios para a obtenção dos elementos de prova, cuja valoração adequada depende de todo o seu conjunto, é que será possível concluir pela eventual inutilização de provas, mediante decisão judicial.

STF. Plenário. ADPF 605 MC-Ref/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 13/6/2023 (Info 1098).

O caso concreto foi o seguinte:

Em julho de 2019, a Polícia Federal prendeu quatro suspeitos de hackear os celulares de autoridades que atuaram na Operação Lava-Jato, incluindo Sérgio Moro. Essa investigação da Polícia Federal foi denominada de Operação Spoofing.

Abrindo um parêntese:

“Spoofing” é um termo em inglês utilizado no contexto de segurança cibernética. Refere-se à prática de enganar ou fraudar sistemas, fazendo com que uma ação aparente venha de uma fonte confiável quando, na realidade, vem de outra. Pode ser aplicado de várias formas, como no spoofing de IP, onde um hacker falsifica o endereço IP de origem em pacotes de cabeçalho IP, ou no spoofing de e-mail, onde o remetente é falsificado.

O nome “Operação Spoofing” foi provavelmente escolhido pela Polícia Federal para essa operação de 2019 porque os suspeitos estavam engajados em práticas de spoofing. Eles estavam, supostamente, hackeando aparelhos celulares de autoridades da República, invadindo contas e fazendo parecer que mensagens vinham de fontes confiáveis quando, na realidade, eram controladas por invasores.

Voltando ao caso concreto:

Na época das prisões Sérgio Moro era Ministro da Justiça. Surgiu uma notícia de que ele teria determinado o descarte das mensagens apreendidas com os suspeitos presos.

Diante dessa informação, o PDT ajuizou ADPF no STF pedindo para que tais elementos informativos não fossem destruídos.

Em 01/08/2019, o Ministro Luiz Fux proferiu decisão monocrática impedindo a destruição.

Essa liminar foi, em junho de 2023, apreciada pelo Plenário do STF.

O que decidiu a Corte?

O Plenário do STF, por unanimidade, referendou a cautelar anteriormente concedida para determinar a preservação do material probatório já colhido no bojo da Operação “Spoofing” e de eventuais procedimentos correlatos até o julgamento final da ação.

A Corte entendeu que estavam presentes os pressupostos necessários para a concessão da medida cautelar, eis que:

(i) a fumaça do bom direito se vislumbra pela probabilidade, se dissipadas as provas, de frustração da efetividade da prestação jurisdicional, em ofensa a preceitos fundamentais, como o do Estado de Direito (art. 1º, da CF/88) e o da segurança jurídica (art. 5º, “caput”); e

(ii) o perigo da demora na efetivação de uma decisão judicial decorre da possibilidade de esse atraso gerar a perda irreparável de peças essenciais ao acervo probatório da operação sob análise e de outros procedimentos correlatos.

STF. Plenário. ADPF 605 MC-Ref/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 13/6/2023 (Info 1098).

A salvaguarda do acervo probatório é essencial para a adequada elucidação de todos os fatos relevantes. Ademais, a eliminação definitiva de elementos de informação requer decisão judicial, conforme previsto na Lei nº 9.296/96 e no Código de Processo Penal.

A dissipação de provas pode frustrar a efetividade da prestação jurisdicional, em contrariedade a preceitos fundamentais da Constituição, como o Estado de Direito (art. 1º, *caput*) e a segurança jurídica (art. 5º, *caput*):

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
(...)

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

Mas essas mensagens interceptadas pelo hacker não são “provas” ilícitas e que, portanto, deveriam ser inutilizadas?

O STF afirmou que somente após aprofundada cognição pelo Plenário é que se poderá chegar a uma conclusão definitiva sobre a licitude dos meios para a obtenção dos elementos de prova. De acordo com os Ministros, a valoração da licitude dependerá da análise adequada de todo o contexto, não sendo cabível concluir, por ora, pela inutilização das provas.

OUTROS TEMAS

A superveniência de fatos novos configura circunstância excepcional que permite que ministro que atualmente ocupe a cadeira profira voto, ainda que seu antecessor, oportunamente, já tenha votado

Caso concreto: o Ministro Marco Aurélio já havia votado no processo; houve pedido de vista; na volta da vista, o Ministro Marco Aurélio já havia se aposentado. Foi autorizado que o Ministro André Mendonça, que o sucedeu na Corte, proferisse novo voto, substituindo o pronunciamento anterior. Isso porque se entendeu que, depois do voto do Ministro Marco Aurélio, surgiram fatos novos.

Quais foram esses fatos novos? Foram três: 1) o arquivamento de outros inquéritos policiais — nos quais os fatos, objeto da denúncia ora em análise, se basearam; 2) a mudança de posicionamento do Ministério Público — que inicialmente pugnava pelo recebimento da peça acusatória, mas agora pleiteia a sua rejeição por ausência de justa causa; 3) as inovações legislativas sobre a matéria.

O STF afirmou que a preservação do voto do ministro sucedido só deve ocorrer se as condições e circunstâncias levadas a julgamento permanecerem as mesmas.

STF. 1ª Turma. QO no INQ 3.515/DF, Rel. Min. André Mendonça, julgado em 6/6/2023 (Info 1098).

A situação concreta foi a seguinte:

Um Deputado Federal foi denunciado, no STF, por ter, supostamente, recebido vantagem indevida.

O Ministério Pùblico imputou ao parlamentar os crimes de corrupção passiva e lavagem de dinheiro.

Em outubro de 2019, a 1ª Turma do STF rejeitou a denúncia no que tange ao crime de lavagem de dinheiro e recebeu a acusação quanto ao crime de corrupção passiva.

O réu opôs embargos de declaração contra essa decisão de recebimento da denúncia.

Em novembro de 2020, a 1ª Turma do STF iniciou o julgamento dos embargos de declaração.

Os Ministros Marco Aurélio (relator originário), Luís Roberto Barroso e Alexandre de Moraes apresentaram votos. Em seguida, o Ministro Dias Toffoli pediu vista.

Antes que o processo retornasse, o Ministro Marco Aurélio se aposentou, em 12/07/2021. Ele foi sucedido pelo Ministro André Mendonça.

Em 06/06/2023, o Ministro Dias Toffoli trouxe seu voto-vista para dar continuidade ao julgamento dos embargos de declaração.

Antes da análise dos embargos, o Ministro André Mendonça propôs questão de ordem sustentando que ele poderia participar do julgamento.

O Ministro André Mendonça sustentou o seguinte:

- eu sei que existe posicionamento consolidado no STF no sentido de que o voto já lançado pelo ministro aposentado não pode ser renovado pelo ministro que o substitui;
- então, em regra, eu não votaria nestes embargos considerando que o Ministro Marco Aurélio já lançou voto;
- no entanto, neste caso, excepcionalmente, eu devo participar do julgamento porque, depois do voto do Ministro Marco Aurélio, surgiram fatos novos que, por serem supervenientes, não foram apreciados pelo então Ministro;
- quais foram esses fatos novos?

1): o arquivamento de outros inquéritos policiais — nos quais os fatos objeto da denúncia ora em análise se basearam;

2) a mudança de posicionamento do Ministério Público — que inicialmente pugnava pelo recebimento da peça acusatória, mas agora pleiteia a sua rejeição por ausência de justa causa;

3) as inovações legislativas sobre a matéria.

Diante desse cenário excepcional, o Ministro André Mendonça sustentou que o voto do Ministro Marco Aurélio deveria ser desconsiderado e que ele deveria votar em seu lugar para poder analisar esses fatos novos.

A Primeira Turma concordou com os argumentos do Ministro?

SIM. Por unanimidade, a 1ª Turma entendeu que a situação é excepcional e permitiu o voto do sucessor do relator.

Na espécie, caracterizam-se como fatos novos, à luz das disposições dos Códigos de Processo Civil e Penal: o arquivamento de outros inquéritos policiais — nos quais os fatos objeto da denúncia ora em análise se basearam —, a mudança de posicionamento do Ministério Público — que inicialmente pugnava pelo recebimento da peça acusatória, mas agora pleiteia a sua rejeição por ausência de justa causa —, e as inovações legislativas sobre a matéria.

Portanto, embora o ministro relator à época já tivesse apresentado o seu voto pela rejeição dos aclaratórios, os mencionados fatos supervenientes ocorreram somente após a sua saída.

Nesse contexto, o ministro sucessor pode proferir voto diante de nova circunstância fática, não antes apreciada e que exerça influência direta no processo.

Em suma:

A superveniência de fatos novos configura circunstância excepcional que permite que ministro que atualmente ocupe a cadeira profira voto, ainda que seu antecessor, oportunamente, já tenha votado. Assim, a preservação do voto do ministro sucedido só deve ocorrer se as condições e circunstâncias levadas a julgamento permanecerem as mesmas.

STF. 1ª Turma. QO no INQ 3.515/DF, Rel. Min. André Mendonça, julgado em 6/6/2023 (Info 1098).

Com base nesse entendimento, a Primeira Turma, por unanimidade, acolheu a questão de ordem apresentada pelo Ministro André Mendonça, atual relator, para possibilitar, em razão da superveniência de fatos novos, que ele apresente voto nos embargos de declaração opostos, em cujo julgamento já consta o voto do antigo relator, ora aposentado, Ministro Marco Aurélio.

DIREITO TRIBUTÁRIO

CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

As receitas financeiras das instituições financeiras integram base de cálculo do PIS/COFINS

As receitas brutas operacionais decorrentes da atividade empresarial típica das instituições financeiras integram a base de cálculo PIS/COFINS cobrado em face daquelas ante a Lei nº 9.718/98, mesmo em sua redação original, ressalvadas as exclusões e deduções legalmente prescritas.

As receitas financeiras auferidas pelas instituições financeiras enquadram-se no conceito de faturamento, para fins de incidência do PIS e da COFINS, à luz do art. 195, I, da Constituição Federal, na sua redação original.

A definição de faturamento sempre foi sinônimo de receita bruta operacional resultante das atividades empresariais típicas, o que não se alterou com a declaração de constitucionalidade do art. 3º, § 1º, da Lei nº 9.718/98, que determinava a incidência de PIS/COFINS sobre qualquer receita auferida pela pessoa jurídica, mesmo não operacional.

Tal entendimento também se reflete na acepção de receita bruta vinculada às atividades empresariais típicas das instituições financeiras, e possibilita, dessa forma, a cobrança, em face dessas sociedades, da contribuição ao PIS e à COFINS incidentes sobre a receita bruta operacional decorrente das suas atividades típicas.

STF. Plenário. RE 609.096/RS, RE 1.250.200/SP e RE 800.143/MG, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, redator do acórdão Min. Dias Toffoli, julgados em 13/06/2023 (Info 1098).

Os chamados PIS e COFINS são duas diferentes “contribuições de seguridade social”, instituídas pela União. Atualmente, o PIS é chamado de PIS/PASEP.

PIS/PASEP

O sentido histórico dessas duas siglas é o seguinte:

- PIS: Programa de Integração Social.
- PASEP: Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público.

O PIS e o PASEP foram criados separadamente, mas, desde 1976, foram unificados e passaram a ser denominados de PIS/PASEP.

Segundo a Lei nº 10.637/2002, a contribuição para o PIS/Pasep incide sobre o total das receitas auferidas no mês pela pessoa jurídica, independentemente de sua denominação ou classificação contábil.

COFINS

Significa Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social.

A COFINS (Contribuição para Financiamento da Seguridade Social) é uma espécie de tributo instituída pela Lei Complementar 70/91, nos termos do art. 195, I, “b”, da CF/88.

A COFINS incide sobre o total das receitas auferidas no mês pela pessoa jurídica, independentemente de sua denominação ou classificação contábil (art. 1º da Lei nº 10.833/2003).

Feita essa breve revisão, imagine agora a seguinte situação adaptada:

Determinada instituição financeira impetrou mandado de segurança contra o Delegado da Receita Federal de Porto Alegre/RS.

Relatou a Impetrante que é instituição financeira e se sujeita ao PIS/COFINS.

Disse que, a partir de janeiro de 2000, quanto ao PIS, e, a partir de fevereiro de 1999, quanto à COFINS, passou a se sujeitar à Lei nº 9.718/98.

Apontou que essa lei estabeleceu como base de cálculo dessas contribuições a totalidade das receitas auferidas pelos contribuintes.

Defendeu, contudo, que o diploma em questão incidiu em constitucionalidade, sendo necessário se suspender a exigibilidade das parcelas de PIS/COFINS vincendas incidentes sobre as receitas que não resultem, exclusivamente, da venda de mercadorias, da prestação de serviços ou da combinação de ambas. Pediu, então, o afastamento do art. 3º, caput e § 1º, da Lei nº 9.718/98, por serem supostamente constitucionais.

Paralelamente a este primeiro processo, em seguida, uma sociedade corretora de câmbio e valores mobiliários ajuizou ação declaratória contra a União. Narrou a Autora, nesta segunda ação, que ela (empresa) tem como objeto social a intermediação de negócios, envolvendo a transação e a circulação de valores mobiliários nas bolsas de valores a qual for associada.

Disse que realiza diversas atividades, as quais estariam reguladas pela Comissão de Valores Mobiliários e pelo Conselho Monetário Nacional, que, na Resolução nº 1.655/89, define o objeto social das corretoras de títulos e valores mobiliários.

Pediu que fosse declarada a constitucionalidade dos arts. 2º e 3º, §§ 5º e 6º, da Lei nº 9.718/98 e do art. 18 da Lei nº 10.684/03, que versariam sobre a COFINS relativa às instituições financeiras e empresas a elas equiparadas, em razão da necessidade de lei complementar; bem como que fosse declarada a constitucionalidade do § 1º do art. 3º da Lei nº 9.718/98, que teria ampliado o conceito de faturamento.

O STF acolheu a tese das instituições financeiras?

NÃO.

O STF decidiu que incide, sim, o PIS/PASEP e COFINS sobre a totalidade das receitas:

As receitas financeiras auferidas pelas instituições financeiras enquadraram-se no conceito de faturamento, para fins de incidência do PIS e da COFINS, à luz do art. 195, I, da Constituição Federal, na sua redação original.

STF. Plenário. RE 609.096/RS, RE 1.250.200/SP e RE 800.143/MG, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, redator do acórdão Min. Dias Toffoli, julgados em 13/06/2023 (Info 1098).

A definição de faturamento sempre foi sinônimo de receita bruta operacional resultante das atividades empresariais típicas. Isso não se alterou com a declaração de constitucionalidade do art. 3º, § 1º, da Lei nº 9.718/98 (RE 346.084, 358.273, 357.950 e 390.840), que determinava a incidência de PIS/COFINS sobre qualquer receita auferida pela pessoa jurídica, mesmo não operacional.

Tal entendimento não atingiu o caput do art. 2º da Lei nº 9.718/98, o qual continuou a prever a base faturamento para o PIS/COFINS devido por todas as pessoas jurídicas de direito privado, e o caput do art. 3º, que equiparava faturamento a receita bruta.

Assim, à luz da interpretação histórica, o conceito de faturamento consiste em receita bruta operacional decorrente das atividades empresariais típicas. No caso das instituições financeiras, o faturamento compreende a receita bruta operacional decorrente das suas atividades típicas. No caso das clássicas empresas vendedoras de mercadorias, de serviços ou de mercadorias e serviços, o faturamento consiste na receita bruta decorrente da venda e da prestação desses itens.

Tal entendimento também se reflete na acepção de receita bruta vinculada às atividades empresariais típicas das instituições financeiras, e possibilita, dessa forma, a cobrança, em face dessas sociedades, da contribuição ao PIS e à COFINS incidentes sobre a receita bruta operacional decorrente das suas atividades típicas.

Em suma, a noção de faturamento contida na redação original do art. 195, inciso I, da Constituição Federal, no contexto das instituições financeiras, sempre refletiu a receita bruta explicitada como receita operacional, o que também se reflete na acepção de receita bruta vinculada às atividades empresariais típicas das instituições financeiras, possibilitando, assim, cobrar-se em face dessas sociedades a contribuição ao PIS e a COFINS, incidentes sobre a receita bruta operacional decorrente das suas atividades típicas.

Tese fixada pelo STF:

As receitas brutas operacionais decorrentes da atividade empresarial típica das instituições financeiras integram a base de cálculo PIS/COFINS cobrado em face daquelas ante a Lei nº 9.718/98, mesmo em sua redação original, ressalvadas as exclusões e deduções legalmente prescritas.

STF. Plenário. RE 609.096/RS, RE 1.250.200/SP e RE 800.143/MG, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, redator do acórdão Min. Dias Toffoli, julgados em 13/06/2023 (Info 1098).

Com base nesse e em outros entendimentos, o Plenário, por maioria, em apreciação conjunta:

- (a) quanto ao RE 609.096/RS, deu parcial provimento ao recurso interposto pela União, a fim de estabelecer a legitimidade da incidência, com base na Lei nº 9.718/1998, do PIS sobre as receitas brutas operacionais decorrentes das atividades empresariais típicas da ora recorrida;
- (b) com relação ao RE 1.250.200/SP, negou provimento ao recurso interposto pelo Banco BNP Paribas Brasil S/A); e
- (c) relativamente ao RE 880.143/MG, deu parcial provimento ao recurso da União, a fim de estabelecer a legitimidade da incidência do PIS/COFINS sobre as receitas brutas operacionais decorrentes das atividades empresariais típicas da ora recorrida.

IPTU

Lei municipal pode delegar ao Poder Executivo a avaliação individualizada, para fins de cobrança do IPTU, de imóvel novo não previsto na Planta Genérica de Valores (PGV)

ODS 16

É compatível com o princípio da legalidade tributária, desde que fixe os critérios para a avaliação técnica e assegure ao contribuinte o direito ao contraditório, lei municipal que confere à esfera administrativa, para efeito de cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), a competência para apurar — mediante avaliação individualizada — o valor venal de imóvel novo não previsto na Planta Genérica de Valores (PGV) à época do lançamento do tributo.

O surgimento de imóveis novos — decorrentes de parcelamento de solo urbano ou de inclusão de área anteriormente rural em zona urbana, que não constem originalmente na PGV, pois ganharam nova matrícula e passaram a ter existência autônoma em relação ao imóvel original — permite ao município realizar uma avaliação individualizada para apurar o seu valor venal, com base em requisitos técnicos legais. Nessas hipóteses, o IPTU poderá ser lançado e o contribuinte terá resguardado o seu direito ao contraditório em relação à quantia atribuída pelo Fisco municipal.

No caso concreto, a lei municipal impugnada delegou à Administração tributária local a realização de avaliação técnica individualizada de imóveis novos com base em critérios

objetivos, também utilizados para a elaboração da própria PGV, devidamente aprovada pelo Poder Legislativo.

É constitucional a lei municipal que delega ao Poder Executivo a avaliação individualizada, para fins de cobrança do IPTU, de imóvel novo não previsto na Planta Genérica de Valores, desde que fixados em lei os critérios para a avaliação técnica e assegurado ao contribuinte o direito ao contraditório.

STF. Plenário. ARE 1.245.097/PR, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 5/6/2023 (Repercussão Geral – Tema 1084) (Info 1098).

IPTU

IPTU significa imposto sobre propriedade territorial urbana de bens imóveis, sendo tributo de competência dos Municípios.

O fato gerador do IPTU é a...

- propriedade
- domínio útil
- posse

... de bem imóvel localizado na zona urbana.

Base de cálculo do IPTU

A base do cálculo é o VALOR VENAL do imóvel (art. 33 do CTN).

Assim, o valor do IPTU será a aplicação da alíquota (ex.: 2%) sobre o valor venal do imóvel (ex.: R\$ 100 mil). Em nosso exemplo, o IPTU seria de R\$ 2 mil.

Base de cálculo x base calculada

Para entendermos bem essa controvérsia, é necessário traçar uma distinção entre a base de cálculo e a base calculada:

- Base de cálculo de um imposto (também chamada de base normativa ou em abstrato): é a grandeza econômica que se pretende tributar (por exemplo, o valor venal). Deve ser prevista na lei, em homenagem ao princípio da legalidade tributária.
- Base calculada (base em concreto): refere-se ao montante tributável obtido por meio do lançamento. Assim, é o valor definido após uma atividade eminentemente administrativa. Nenhum imposto tem o seu valor em concreto veiculado em lei. A quantificação da base calculada é sempre realizada mediante atividade administrativa de lançamento.

Determinação da base calculada

A determinação da base calculada do IPTU (o valor em concreto do imóvel, expresso em reais) deve ser feita pela Administração Tributária mediante a aplicação de critérios técnicos prescritos em lei, em atenção ao terreno acrescido de suas edificações e excluindo-se os bens móveis mantidos no local.

Nesse sentido, a apuração do valor venal do imóvel pode ser feita de duas formas:

- a) por meio de lançamento individual (situação inviável para os grandes municípios); ou
- b) por presunções relativas consubstanciadas no PGV.

Planta genérica de valores (PGV)

Para que o IPTU seja cobrado, é necessário que a Administração apure o valor de cada imóvel no Município. Dada a grande quantidade de imóveis urbanos existentes e em construção, bem como de imóveis antes classificados como rurais e agora incorporados à zona urbana, tal tarefa é impraticável em termos de custo e tempo. Isso obrigou as municipalidades a estabelecerem critérios genéricos para a

apuração do valor venal. Diante desse contexto, a maioria dos Municípios utiliza processos de avaliação em massa.

Diante dessa realizada, geralmente, o valor venal do imóvel é calculado com base em planta de valores elaborada pelo Fisco municipal. É o que ficou conhecido como planta genérica de valores (PGV). A PGV é o instrumento que determina o valor do metro quadrado dos imóveis em cada região. A PGV é uma estimativa do valor venal dos imóveis nas diversas regiões do Município, quando se mostra impraticável a sua avaliação detalhada.

PGV somente pode ser instituída por lei

Essa planta genérica de valores somente pode ser instituída e majorada por meio de lei, considerando que, segundo a jurisprudência, isso consiste na própria base de cálculo do IPTU, devendo, portanto, obedecer ao princípio da reserva legal (art. 150, I da CF/88; art. 97, II e IV do CTN).

A correção monetária da PGV pode ser feita por meio de ato infralegal

A simples atualização do valor monetário da base de cálculo poderá ser feita por decreto do Prefeito. Assim, os Municípios podem atualizar, anualmente, o valor dos imóveis, com base nos índices oficiais de correção monetária, visto que a atualização não constitui aumento de tributo (art. 97, § 2º do CTN) e, portanto, não se submete à reserva legal (princípio da legalidade tributária) imposta pelo art. 150, I da CF/88.

Nesse sentido, confira a redação do CTN:

Art. 97 (...)

§ 2º Não constitui majoração de tributo, para os fins do disposto no inciso II deste artigo, a atualização do valor monetário da respectiva base de cálculo.

Vale ressaltar que atualizar o valor dos imóveis significa apenas aplicar, sobre o valor antigo, os índices oficiais de correção monetária referentes ao período. Se houver algo além disso, será considerado majoração, para a qual se exige lei. Nesse sentido:

Súmula 160-STJ: É defeso, ao Município, atualizar o IPTU, mediante decreto, em percentual superior ao índice oficial de correção monetária.

Feita essa revisão, vejamos o caso concreto julgado pelo STF:

O Código Tributário Municipal de Londrina (PR) – Lei municipal nº 7.303/97 – previu que o Poder Executivo tem competência para apurar o valor venal de imóvel novo não previsto na Planta Genérica de Valores (PGV), mediante avaliação individualizada, por ocasião do lançamento do IPTU.

Confira a redação do art. 176 dessa Lei:

Art. 176. O valor dos imóveis será apurado com base nos dados fornecidos pelo Cadastro Imobiliário, levando em conta, a critério da repartição, os seguintes elementos:

I - no caso de terrenos:

- a) o valor declarado pelo contribuinte;
- b) o índice médio de valorização correspondente à região em que esteja situado o imóvel;
- c) os preços dos terrenos nas últimas transações de compra e venda;
- d) a forma, as dimensões, os acidentes naturais e outras características do terreno;
- e) existência de equipamentos urbanos tais como água, esgoto, pavimentação, iluminação, limpeza pública e outros melhoramentos implantados pelo Poder Público;
- f) quaisquer outros dados informativos obtidos pela Administração e que possam ser tecnicamente admitidos.

II - no caso de prédios:

- a) a área construída;

- b) o valor unitário da construção;
c) estado de conservação da construção;
d) o valor do terreno, calculado na forma do item anterior
(...)
- § 5º Os critérios previstos nos incisos I e II serão utilizados para apurar o valor venal dos imóveis não-previstos na Planta Genérica de Valores à época do lançamento do tributo.

Exemplo de imóvel novo, que não tem valor venal previsto na PGV: um imóvel oriundo de parcelamento de solo urbano ou de inclusão de área anteriormente rural em zona urbana. Isso porque neste caso, ele ganha nova matrícula, passando a ter existência autônoma em relação ao imóvel original.

Essa previsão do Código Tributário Municipal de Londrina é constitucional? É possível que a Administração Tributária, com base em critérios definidos em lei, realize a avaliação individualizada, para efeito de cobrança do IPTU, de imóvel novo não previsto originalmente na Planta Genérica de Valores (PGV)?

SIM.

O surgimento de imóveis novos — decorrentes de parcelamento de solo urbano ou de inclusão de área anteriormente rural em zona urbana, que não constem originalmente na PGV, pois ganharam nova matrícula e passaram a ter existência autônoma em relação ao imóvel original — permite ao município realizar uma avaliação individualizada para apurar o seu valor venal, com base em requisitos técnicos legais. Nessas hipóteses, o IPTU poderá ser lançado e o contribuinte terá resguardado o seu direito ao contraditório em relação à quantia atribuída pelo Fisco municipal.

Nesse contexto, o referido procedimento de mensuração individual, amparado em critérios legais, não representa majoração de base de cálculo mediante ato infralegal, sendo compatível com o princípio da legalidade tributária, porquanto se trata de avaliação individualizada de imóvel novo, para fins de lançamento do IPTU.

Nesses casos, o IPTU do imóvel novo poderá ser lançado, resguardado ao contribuinte o direito ao contraditório em relação ao valor atribuído pela Administração.

Na situação analisada pelo STF, a lei municipal impugnada delegou à Administração tributária local a realização de avaliação técnica individualizada de imóveis novos com base em critérios objetivos, também utilizados para a elaboração da própria PGV, devidamente aprovada pelo Poder Legislativo. Logo, não houve qualquer inconstitucionalidade.

Além disso, a expressão “quaisquer outros dados informativos obtidos pela Administração”, empregada no art. 176, I, “f”, não revela um conteúdo vago, mas permite a utilização de informações tecnicamente admitidas.

Em resumo:

É compatível com o princípio da legalidade tributária, desde que fixe os critérios para a avaliação técnica e assegure ao contribuinte o direito ao contraditório, lei municipal que confere à esfera administrativa, para efeito de cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), a competência para apurar — mediante avaliação individualizada — o valor venal de imóvel novo não previsto na Planta Genérica de Valores (PGV) à época do lançamento do tributo.

STF. Plenário. ARE 1.245.097/PR, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 5/6/2023 (Repercussão Geral – Tema 1084) (Info 1098).

Importante deixar claro novamente que, no caso concreto, não se trata de majoração de tributo por ato infralegal, tendo em vista que não houve modificação da Planta Genérica de Valores (PGV). O que a lei prevê é a apuração do IPTU, com base nos critérios estipulados em seu texto, quando se tratar de imóvel novo não previsto na PGV.

Confira a tese fixada pelo STF:

É constitucional a lei municipal que delega ao Poder Executivo a avaliação individualizada, para fins de cobrança do IPTU, de imóvel novo não previsto na Planta Genérica de Valores, desde que fixados em lei os critérios para a avaliação técnica e assegurado ao contribuinte o direito ao contraditório.

STF. Plenário. ARE 1.245.097/PR, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 5/6/2023 (Repercussão Geral – Tema 1084) (Info 1098).

Com base nesses entendimentos, o Plenário, por unanimidade, ao apreciar o Tema 1.084 da repercussão geral, conheceu do agravo para dar parcial provimento ao recurso extraordinário, a fim de afastar as preliminares e reconhecer a constitucionalidade do art. 176, I, f, e § 5º, da Lei 7.303/1997 do Município de Londrina/PR (Código Tributário municipal).

DIREITO FINANCEIRO**DESPESAS PÚBLICAS**

Lei estadual não pode conceder vantagens e aumento de vencimentos a servidores públicos sem prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro

É inconstitucional — por violar o art. 113 do ADCT — lei estadual que concede vantagens e aumento de vencimentos a seus servidores públicos sem prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

Com o advento da EC 95/2016, que incluiu o art. 113 ao ADCT, tornou-se necessária a qualquer proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita a respectiva estimativa de impacto financeiro e orçamentário. Embora direcionado à União, esse regime abarca todos os entes federativos.

Caso concreto: lei estadual criou adicionais de qualificação, de penosidade, de insalubridade e de atividade em comissão, além de fixar o vencimento básico dos cargos efetivos que integram o quadro de pessoal do Instituto de Terras e Colonização de Roraima (ITEIRAMA). Ocorre que não houve prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

STF. Plenário. ADI 6.090/RR, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 13/6/2023 (Info 1098).

O caso concreto foi o seguinte:

O Estado de Roraima editou a Lei nº 1.257/18, que trata sobre o plano de cargos e salários dos servidores do Instituto de Terras e Colonização de Roraima (ITEIRAMA).

Os arts. 26, 27, 28, 29, 30, 31 e 33 concederam vantagens e aumentaram a remuneração dos servidores do Instituto.

Se tiver curiosidade, confira a redação desses dispositivos (não é indispensável):

SEÇÃO I**ADICIONAL DE QUALIFICAÇÃO**

Art. 26. Fica instituído o Adicional de Qualificação – AQ destinado aos servidores estáveis desta Lei, em razão dos conhecimentos adicionais adquiridos comprovados por meio de títulos, diplomas ou certificados de cursos de graduação ou pós-graduação, em sentido amplo ou estrito, reconhecidos pelo Ministério da Educação.

Art. 27. O Adicional de Qualificação - AQ incidirá sobre vencimento efetivo do servidor, como retribuição pela participação com aproveitamento em curso de graduação e pós-graduação, em sentido amplo ou estrito, observados os seguintes percentuais e limites:

I - 5% (cinco por cento) ao servidor que concluir ou tiver concluído o curso de graduação, na modalidade tecnólogo superior, comprovado por meio de diploma devidamente reconhecido pelo Ministério da Educação;

II -10% (dez por cento) ao servidor que concluir ou tiver concluído o curso de graduação, na modalidade bacharelado ou licenciatura plena, comprovado por meio de diploma devidamente reconhecido pelo Ministério da Educação;

III -15% (quinze por cento) ao servidor que concluir ou tiver concluído, com aproveitamento, curso de pós-graduação em sentido amplo, comprovado por meio de certificado, devidamente reconhecido pelo Ministério da Educação e com carga horária mínima de 360 (trezentas e sessenta) horas aulas;

IV -20% (vinte por cento) ao servidor que concluir ou tiver concluído, com aproveitamento, pós-graduação em nível de mestrado, comprovado por meio de título ou certificado, devidamente reconhecido pelo Ministério da Educação;

V -25% (vinte e cinco por cento) ao servidor que concluir ou tiver concluído, com aproveitamento, pós-graduação em nível de doutorado, comprovado por meio de título ou certificado devidamente reconhecido pelo Ministério da Educação.

§ 1º Em nenhuma hipótese o servidor perceberá, cumulativamente, mais de um dentre os adicionais previstos neste artigo.

§ 2º Só será contado como título, para efeito do Adicional de Qualificação - AQ a que se refere este artigo, o diploma ou certificado de conclusão de curso de graduação, pós-graduação, mestrado ou doutorado emitido por instituição credenciada e reconhecida pelo Ministério da Educação.

§ 3º O Adicional de Qualificação - AQ será requerido pelo servidor no setor de Recursos Humanos do órgão no qual esteja lotado, com apresentação de diploma, certificado ou título reconhecido pelo Ministério da Educação e devidamente autenticado em cartório.

§ 4º A documentação apresentada pelo servidor no setor de Recursos Humanos será encaminhada para o setor de Recursos Humanos do ITERAIMA, o qual terá o prazo de 90 (noventa) dias para análise do processo e publicação da portaria.

§ 5º Para fins de efeitos pecuniários, o direito ao adicional será contado do próximo vencimento, após a publicação da homologação do pedido no Diário Oficial do Estado de Roraima.

Seção II

Adicional de Penosidade

Art. 28. Fica assegurado o Adicional de Penosidade nos cargos dos servidores que exercerem atividades penosas, conforme previsto no Artigo 68 da Lei Complementar nº 53, de 31 de dezembro de 2001.

Parágrafo único. A alíquota será definida de acordo com avaliação realizada por comissão competente.

Seção III

Adicional de Insalubridade

Art. 29. Fica assegurada a incidência da alíquota de 5% (cinco por cento), 10% (dez por cento) e 20% (vinte por cento) do Adicional de Insalubridade nos cargos dos servidores que exercem atividades insalubres, conforme previsto nos Artigos 64 e 65 da Lei Complementar nº 53, de 31 de dezembro de 2001.

Seção IV

Adicional de Atividade Administrativa

Art. 30. Fica assegurada a incidência da alíquota de 40% (quarenta por cento) aos servidores efetivos, grau de escolaridade: Ensino Superior - Área Administrativa, para todos os servidores que exercem função específica de área fim e área meio.

Seção V

Adicional de Atividade em Comissão

Art. 31. Fica assegurada a incidência da alíquota 10% (dez por cento), aos servidores públicos, ativos, efetivos, em caso de nomeação em comissão interna ou externa, a título de gratificação por desempenho de atividade em comissão - GDAC.

CAPÍTULO VI

DA REMUNERAÇÃO

Art. 33. O vencimento básico dos cargos efetivos que integram o Quadro de Pessoal do ITERAIMA são expressos em classes, padrão e referências iniciais.

ADI

O Governador ajuizou ADI contra esses dispositivos.

O Autor alegou que os dispositivos impugnados teriam implicado concessão de vantagens e aumento de remuneração de servidores públicos estaduais sem prévia dotação orçamentária, além de configurar criação de despesa obrigatória sem estimativa do impacto orçamentário e financeiro.

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

SIM.

Exigência de prévia dotação orçamentária

O § 1º do art. 169 da CF/88 assim determina:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela EC 109/2021)

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela EC 19/98)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela EC 19/98)

Assim, de acordo com a CF/88, a concessão de vantagens e reajustes de remuneração a servidores públicos somente pode ser implementada se preenchidos dois requisitos:

- (i) existência de dotação suficiente na lei orçamentária anual (LOA) para atender às projeções de despesa de pessoal e acréscimos decorrentes; e
- (ii) autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias (LDO).

Em outras palavras, as despesas criadas a título de benefícios remuneratórios só podem ser realizadas mediante a indicação de contrapartida de receitas na LOA, bem como devem ser previamente autorizadas pela LDO.

Com relação a essas regras, o eventual descumprimento do disposto no art. 169, § 1º, da CF/88 não interfere no plano de validade da norma de modo a ensejar sua inconstitucionalidade, mas apenas sua ineficácia. Ou seja, a ausência de prévia dotação orçamentária ou de autorização específica apenas impede sua aplicabilidade no respectivo exercício financeiro.

No caso dos autos, não é possível proceder a exame fático e/ou realizar o contraste entre a lei impugnada e a legislação orçamentária do Estado de Roraima, de forma a apurar se houve dotação do orçamento suficiente para cobrir as despesas decorrentes da concessão das vantagens pecuniárias constantes nos dispositivos impugnados.

Esse cotejo não é possível em sede de controle concentrado de constitucionalidade, porque exige análise casuística e documental orçamentária do Estado.

Diante disso, a ADI não foi conhecida com relação à suposta violação do art. 169, § 1º, inciso I, da Constituição Federal.

Necessidade da prévia estimativa do impacto orçamentário e financeiro no processo legislativo

Com o advento da EC 95/2016, que incluiu o art. 113 ao ADCT, tornou-se necessária a qualquer proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita a respectiva estimativa de impacto financeiro e orçamentário:

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

A EC nº 95/16 conferiu status constitucional à exigência – já constante do art. 14 da Lei Complementar nº 101/00 – da estimativa de impacto orçamentário e financeiro dentro do processo legislativo, a fim de garantir que os impactos fiscais de um projeto por meio do qual se criem despesas obrigatórias ou promova renúncia de receita sejam mais bem quantificados, discutidos e avaliados em termos orçamentários.

Embora direcionado à União, esse regime abarca todos os entes federativos.

Na espécie, os dispositivos da lei estadual impugnada versam sobre adicionais de qualificação, de penosidade, de insalubridade e de atividade em comissão, além de fixar o vencimento básico dos cargos efetivos que integram o quadro de pessoal do Instituto de Terras e Colonização de Roraima (ITEIRAMA). Ademais, a jurisprudência do STF é firme no sentido de que a legislação, inclusive a estadual, para ser válida, deve se conformar ao equilíbrio financeiro e econômico estadual, aferível ainda no processo legislativo que proporcione o levantamento do impacto do orçamento necessário para abranger as despesas por ela criadas.

Em suma:

É inconstitucional — por violar o art. 113 do ADCT — lei estadual que concede vantagens e aumento de vencimentos a seus servidores públicos sem prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

STF. Plenário. ADI 6090/RR, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 13/6/2023 (Info 1098).

Modulação dos efeitos

Diante da grave insegurança jurídica que seria gerada pela nulidade da lei e, consequentemente, das vantagens remuneratórias (verbas de natureza alimentar) até então pagas aos servidores públicos pelo Estado de Roraima com fundamento nos dispositivos eivados de vício, a Suprema Corte fez a modulação dos efeitos temporais da decisão, com efeitos *ex nunc* a contar da data da publicação da ata do julgamento. Com base nesse entendimento, o Plenário, por unanimidade, conheceu parcialmente da ação e, nessa extensão, a julgou procedente para declarar a inconstitucionalidade formal dos arts. 26, 27, 28, 29, 30, 31 e 33, todos da Lei nº 1.257/2018 do Estado de Roraima, com efeitos *ex nunc* a contar da data da publicação da ata do julgamento.

EXERCÍCIOS

Julgue os itens a seguir:

- 1) Somente os servidores públicos civis detentores de cargo efetivo (art. 40, CF, na redação dada pela EC 20/98) são vinculados ao regime próprio de previdência social, a excluir os estáveis nos termos do art. 19 do ADCT e os demais servidores admitidos sem concurso público. ()
- 2) A superveniência de fatos novos configura circunstância excepcional que permite que ministro do STF que atualmente ocupe a cadeira profira voto, ainda que seu antecessor, oportunamente, já tenha votado. Assim, a preservação do voto do ministro sucedido só deve ocorrer se as condições e circunstâncias levadas a julgamento permanecerem as mesmas. ()
- 3) As receitas financeiras auferidas pelas instituições financeiras enquadram-se no conceito de faturamento, para fins de incidência do PIS e da COFINS, à luz do art. 195, I, da Constituição Federal, na sua redação original. ()
- 4) É inconstitucional a lei municipal que delega ao Poder Executivo a avaliação individualizada, para fins de cobrança do IPTU, de imóvel novo não previsto na Planta Genérica de Valores. ()
- 5) É inconstitucional lei estadual que concede vantagens e aumento de vencimentos a seus servidores públicos sem prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro. ()

Gabarito

- | | | | | |
|------|------|------|------|------|
| 1. C | 2. C | 3. C | 4. E | 5. C |
|------|------|------|------|------|