

## INFORMATIVO STF - 918

01 a 05 de outubro de 2018

### PLENÁRIO

#### DIREITO CONSTITUCIONAL – CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

##### ***Fundo Partidário e recursos destinados às candidaturas de mulheres – 3***

O Plenário, por maioria, modulou os efeitos temporais da decisão proferida em ação direta de inconstitucionalidade em que se discutiu sobre a distribuição de recursos do Fundo Partidário destinados ao financiamento das campanhas eleitorais voltadas a candidaturas de mulheres para: exclusivamente em relação à declaração de inconstitucionalidade por arrastamento dos §§ 5º-A e 7º do art. 44 (1) da Lei 9.096/1995, acrescidos pela Lei 13.165/2015, assegurar que os recursos financeiros de anos anteriores acumulados nas contas específicas de que cuidam esses dispositivos sejam adicionalmente transferidos para as contas individuais das candidatas no financiamento de suas campanhas eleitorais no pleito geral de 2018, sem que haja a redução de 30% do montante do fundo alocado a cada partido para as candidaturas femininas.

A referida ação direta de inconstitucionalidade foi julgada procedente, por maioria, para: a) declarar a inconstitucionalidade da expressão “três”, contida no art. 9º da Lei 13.165/2015 (2), eliminando o limite temporal até agora fixado; b) dar interpretação conforme a Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 de modo a equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãos), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do Fundo alocado a cada partido, para as eleições majoritárias e proporcionais, e fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhe seja alocado na mesma proporção; e c) declarar a inconstitucionalidade, por arrastamento, dos §§ 5º-A e 7º do art. 44 da Lei 9.096/1995 ([Informativo 894](#)).

A Mesa da Câmara dos Deputados opôs embargos de declaração contra esse acórdão. Buscou a modulação dos seus efeitos na parte relativa à declaração de inconstitucionalidade dos §§ 5º-A e 7º do art. 44 da Lei 9.096/1995.

O Plenário, por maioria, não conheceu dos embargos de declaração, por extemporaneidade, mas admitiu, tendo em vista o disposto no art. 27 (3) da Lei 9.868/1999, a análise da modulação de efeitos ([Informativo 917](#)). Considerou que a modulação permite a mais ampla participação das mulheres nas campanhas eleitorais, com destinação integral dos recursos para as campanhas femininas.

Vencidos o ministro Ricardo Lewandowski, que rejeitou a modulação de efeitos, mas propôs uma explicitação, e o ministro Marco Aurélio, que votou em sentido contrário à deliberação da modulação dos efeitos.

(1) Lei 9.096/1995: “Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados: (...) V – na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político ou, inexistindo a secretaria, pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política de que trata o inciso IV, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total; (...) § 5º O partido político que não cumprir o disposto no inciso V do ‘caput’ deverá transferir o saldo para conta específica, sendo vedada sua aplicação para finalidade diversa, de modo que o saldo remanescente deverá ser aplicado dentro do exercício financeiro subsequente, sob pena de acréscimo de 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) do valor previsto no inciso V do ‘caput’, a ser aplicado na mesma finalidade. § 5º-A A critério das agremiações partidárias, os recursos a que se refere o inciso V poderão ser acumulados em diferentes exercícios financeiros, mantidos em contas bancárias específicas, para utilização futura em campanhas eleitorais de candidatas do partido. § 6º No exercício financeiro em que a fundação ou instituto de pesquisa não despende a totalidade dos recursos que lhe forem assinalados, a eventual sobra poderá ser revertida para outras atividades partidárias, conforme previstas no ‘caput’ deste artigo. § 7º A critério da secretaria da mulher ou, inexistindo a secretaria, a critério da fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, os recursos a que se refere o inciso V do ‘caput’ poderão ser acumulados em diferentes exercícios financeiros, mantidos em contas bancárias específicas, para utilização futura em campanhas eleitorais de candidatas do partido, não se aplicando, neste caso, o disposto no § 5º.”

(2) Lei 13.165/2015: “Art. 9º Nas três eleições que se seguirem à publicação desta Lei, os partidos reservarão, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995.”

(3) Lei 9.868/1999: “Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.”

[ADI 5617 ED/DF, rel. Min. Edson Fachin, julgamento em 2.10.2018.](#) (ADI-5617)

## **DIREITO CONSTITUCIONAL – REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS**

### ***Desvinculação das Receitas da União e Cide-combustíveis***

O Plenário iniciou julgamento de referendo em medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade na qual se discute a validade constitucional do art. 1º-A (1) da Lei 10.336/2001 e do art. 76 (2) do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), na redação dada pela Emenda Constitucional 93/2016.

A discussão se refere à possibilidade de dedução da parcela relativa à Desvinculação das Receitas da União (DRU) do montante a ser repartido com Estados e Distrito Federal do produto da arrecadação da Cide-combustíveis.

A medida cautelar foi deferida, em decisão monocrática proferida pelo então relator, ministro Teori Zavascki, para suspender a parte final do art. 1º-A da Lei 10.336/2001. Ele entendeu que a Constituição Federal (CF) não autoriza a dedução do percentual da DRU do

montante a ser transferido aos demais entes a título de repartição da Cide. Não seria possível essa dedução prévia por parte da União, por ofensa ao art. 159, III (3), da CF.

Nessa ocasião, o art. 76 do ADCT, pela nova redação, não foi declarado inconstitucional, até porque esse dispositivo apenas permite o compartilhamento do produto da arrecadação da referida contribuição.

O atual relator, ministro Alexandre de Moraes, votou pela confirmação da medida cautelar. Após, sugeriu a apreciação direta do mérito da ação para julgar parcialmente procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da parte final do art. 1º-A da Lei 10.336/2001, com a redação da Lei 10.866/2004.

Em seguida, o julgamento foi suspenso ante o pedido de vista do ministro Marco Aurélio.

(1) Lei 10.336/2001: “Art. 1º-A A União entregará aos Estados e ao Distrito Federal, para ser aplicado, obrigatoriamente, no financiamento de programas de infraestrutura de transportes, o percentual a que se refere o art. 159, III, da Constituição Federal, calculado sobre a arrecadação da contribuição prevista no art. 1º desta Lei, inclusive os respectivos adicionais, juros e multas moratórias cobrados, administrativa ou judicialmente, deduzidos os valores previstos no art. 8º desta Lei e a parcela desvinculada nos termos do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”

(2) ADCT: “Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data.”

(3) CF: “Art. 159. A União entregará: (...) III – do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, ‘c’, do referido parágrafo.”

[ADI 5628 MC-Ref/DF, rel. Min. Alexandre de Moraes, julgamento em 3.10.2018.](#) (ADI-5628)

## REPERCUSSÃO GERAL

### DIREITO ADMINISTRATIVO – RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

#### ***Responsabilidade civil do Estado e dever de fiscalizar – 2***

O Plenário retomou julgamento de recurso extraordinário ([Tema 366](#) da repercussão geral) em que se discute a existência de responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes de omissão do dever de fiscalizar comércio de fogos de artifício (Informativo [917](#)).

O ministro Edson Fachin (relator) deu parcial provimento ao recurso extraordinário, a fim de restaurar as conclusões da sentença, no que foi acompanhado pelos ministros Luiz Fux, Cármen Lúcia e Celso de Mello.

A seu ver, segmento substancial da doutrina e dos precedentes se inclinou a considerar ser objetiva a responsabilidade civil atribuível ao Estado também no caso de condutas omissivas, diante do texto do art. 37, § 6º (1), da Constituição Federal (CF), que não fez decote a elas de maneira expressa.

No tocante à aplicação da responsabilidade, o Supremo Tribunal Federal (STF) teria acrescido ser necessário conjugar a dispensabilidade da comprovação de culpa do agente ou falha do serviço público com a imposição à Administração de um dever legal de agir. Descumprido esse dever, emergiria a obrigação de indenizar o particular pelos danos havidos em decorrência da omissão do Estado.

É preciso evitar a determinação de casuística capaz de contrariar o postulado da segurança jurídica. Para tanto, a vinculação entre o nexos de causalidade e o dever legal específico

não observado pelo poder público revela-se critério mais seguro à imputação da obrigação de indenizar na hipótese da responsabilidade por omissão. Se o agir estatal é imposto por lei, a mera presença de concausas não se presta a elidir a existência de nexo causal entre a conduta omissiva e o dano.

No mais, a atividade fiscalizatória é tarefa executiva típica do Estado e consiste em manifestação do poder de polícia, cujo exercício é condicionado e delimitado pela legislação de regência. Constatada a inobservância do dever de fiscalizar a instalação de atividade de risco, trata-se de responsabilidade objetiva do Estado.

A falta de autorização para o funcionamento da loja não ilide o nexo de causalidade entre a conduta omissiva e o dano. O município inverteu o procedimento regulamentar, deixou de realizar a vistoria prévia no prazo de 24 horas e permitiu a paralisação do processo administrativo. Desse modo, incorreu em violação de seu dever de exercício do poder de polícia. Possibilitou, por sua omissão, que o comércio funcionasse clandestinamente e ali houvesse danos derivados de explosão.

Tampouco afasta a responsabilidade a alegação de que o proprietário protocolou pedido na regional errada e mediante fornecimento de endereço equivocado. Há controvérsia nos autos a respeito do endereço indicado. Se a vistoria prévia houvesse sido realizada, a Administração teria tempo suficiente para negar a licença e diligenciar pela interdição do local. Tal procedimento seria apto, ainda que em endereço diverso, a obstar a ocorrência dos danos.

Não foi possível o deferimento de indenização por danos morais, porquanto se cuida de matéria infraconstitucional.

Por fim, o relator propôs a seguinte tese: A omissão no dever legal de fiscalizar a atividade de comercialização de fogos de artifício, se dano acarretar a terceiro em virtude dessa conduta omissiva específica, gera a responsabilização objetiva do Estado.

O ministro Luiz Fux salientou que a responsabilidade municipal está em permitir que atividade de alta periculosidade se realizasse em área próxima a residências. Isso era de ciência do poder público, porque foi formulado pedido para estabelecer esse tipo de negócio em área residencial. A vítima, na sociedade justa e solidária, tem de ser a primeira preocupação na ação indenizatória.

A ministra Cármen Lúcia enfatizou que o município fora acionado; estava, portanto, ciente da instalação do que seria comércio de fogos de artifício.

Por sua vez, o ministro Celso de Mello destacou a ausência de causa excludente da responsabilidade estatal.

Em divergência, o ministro Alexandre de Moraes negou provimento ao recurso, no que se alinharam os ministros Roberto Barroso, Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes e Marco Aurélio.

O ministro Alexandre de Moraes expôs que a Constituição, no art. 37, § 6º, adotou a responsabilidade objetiva do Estado pela teoria do risco administrativo, não pela teoria do risco integral. Várias são as decisões do STF nesse sentido e a apontar a impossibilidade de qualquer legislação, inclusive, ampliar isso e aceitar a teoria do risco integral.

A observância de requisitos mínimos, positivos e negativos, é necessária para a aplicação da responsabilidade objetiva. Na situação dos autos, dois requisitos positivos exigíveis estão ausentes. Inexiste conduta, comissiva ou omissiva, do poder público. Por conseguinte, o nexo causal não pode ser aferido.

A abertura de comércio de fogos com pólvora não é possível sem a perícia da Polícia Civil, órgão do estado-membro. É ela que pode realizar a vistoria, não o município. Ademais, a legislação da municipalidade estabelecia o procedimento e previa a inspeção. Exigia, no protocolo, a comprovação do seu pedido e o recolhimento da taxa na Polícia Civil para dar sequência ao procedimento.

Entretanto, protocolada a pretensão, faltou a comprovação de ter sido feito requerimento na Polícia Civil. Logo, o procedimento administrativo ficou parado. A atuação do poder público municipal foi a esperada: aguardar a complementação dos documentos pelos requerentes. Nada seria exigível da municipalidade.

A atividade praticada pelos comerciantes era clandestina. Eles precisavam da licença para funcionar, mas esta só poderia ser concedida com prévia vistoria. Dessa maneira, os proprietários começaram a comercializar sem autorização.

A má-fé dos proprietários do imóvel foi reconhecida em outro processo relacionado a esta causa. Naqueles autos, o magistrado acentuou que, no local, funcionava verdadeiro depósito clandestino de pólvora, armazenada em quantidade tal que se fazia supor uma fábrica clandestina. Assim, existiu desvio na utilização do imóvel.

Percebe-se que, além da ausência de requisitos positivos, incide a culpa exclusiva dos proprietários, porque não aguardaram a necessária licença e estocaram pólvora.

O ministro Roberto Barroso pontuou que a discordância é sobre o nexo de causalidade. A omissão específica no comércio de fogos de artifício ocorrerá quando for concedida a licença para funcionamento sem as cautelas legais ou forem de conhecimento do poder público eventuais irregularidades praticadas pelo particular. O simples requerimento de licença de instalação ou o recolhimento da taxa de funcionamento não são suficientes para caracterizar o dever específico de agir.

O ministro Gilmar Mendes aduziu resumir-se a questão à responsabilidade por fato ilícito causado por terceiro, que instalou clandestinamente loja sem obedecer a legislação municipal, estadual e federal.

O ministro Marco Aurélio sinalizou que a responsabilidade do Estado é objetiva, considerado ato comissivo. A partir do momento em que se tem ato omissivo, a responsabilidade é subjetiva. Sem adentrar o campo da responsabilidade, entendeu ser o município diligente ao não expedir a licença e exigir a observância de requisitos normativos.

Em seguida, o julgamento foi suspenso com o pedido de vista do ministro Dias Toffoli (presidente).

(1) CF: “Art. 37. (...) § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.”

[RE 136861/SP, rel. Min. Edson Fachin, julgamento em 3.10.2018.](#) (RE-136861)

## PRIMEIRA TURMA

### DIREITO PROCESSUAL PENAL – INTERROGATÓRIO

#### ***Ação penal originária e momento do interrogatório***

A Primeira Turma, por maioria, deu provimento a agravo regimental interposto pela Procuradoria-Geral da República (PGR) em face de decisão monocrática que determinou o interrogatório do réu como ato inaugural do processo-crime, conforme previsão do art. 7º (1) da Lei 8.038/1990.

A agravante aduziu que, em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, o interrogatório deve ser realizado após o término da instrução processual ([AP 988 AgR](#)).

Para o Colegiado, apesar de não haver uma alteração específica do art. 7º da Lei 8.038/1990, com base no Código de Processo Penal, entende-se que o interrogatório é um ato de defesa, mais bem exercido depois de toda a instrução, porque há possibilidade do contraditório mais amplo. Assim, determinou que a instrução processual penal se inicie com a oitiva das testemunhas arroladas pela acusação.

Vencido o ministro Marco Aurélio, que manteve a decisão impugnada com base no critério da especialidade, uma vez que não houve alteração da Lei 8.038/1990 quanto ao momento de o réu ser interrogado.

(1) Lei 8.038/1990: “Art. 7º Recebida a denúncia ou a queixa, o relator designará dia e hora para o interrogatório, mandando citar o acusado ou querelado e intimar o órgão do Ministério Público, bem como o querelante ou o assistente, se for o caso. ”

[AP 1027/DF, rel. Min. Marco Aurélio, red. p/ o ac. Min. Luís Roberto Barroso, julgamento em 2.10.2018.](#) (AP-1027)

## SEGUNDA TURMA

### DIREITO PROCESSUAL PENAL – COMPETÊNCIA

#### ***Inquérito: declínio de competência e não encerramento de instrução processual***

A Segunda Turma iniciou julgamento de agravo regimental interposto contra decisão proferida nos autos de inquérito, por meio da qual se declinou da competência para o processamento e o julgamento do feito, com a consequente remessa ao Superior Tribunal de Justiça (STJ).

O agravante sustenta a supressão do direito de recorribilidade em face da ordem de envio imediato dos autos ao STJ sem que fosse aguardado o decurso do prazo recursal para defesa. Afirmar, ainda, a necessidade da manutenção da competência no Supremo Tribunal Federal (STF) ao menos até o oferecimento da denúncia, em função do avanço e da iminência do término das apurações, supervisionadas, no âmbito desta Corte, há mais de cinco anos.

O ministro Edson Fachin (relator) negou provimento ao recurso, reafirmou a incompetência do STF para processar e julgar o feito e manteve o envio dos autos ao STJ.

Inicialmente, o relator observou que a decisão recorrida atendeu às regras de publicidade impostas ao estabelecer a ciência formal às partes, embora tenha determinado a imediata remessa do feito ao STJ. Além disso, esclareceu ter sido cancelado o ato cartorário que, de forma equivocada, certificou o decurso do prazo recursal. Concluiu, desse modo, que se assegurou ao investigado o exercício do direito de defesa e do contraditório por meio da interposição de recurso contra o declínio de competência, o qual, no entanto, não possui efeito suspensivo, nos termos do art. 317, § 4º (1), do Regimento Interno do STF (RISTF).

Para o ministro Fachin, também não houve prejuízo ao agravante, pois a determinação da imediata remessa dos autos do inquérito ao juízo destinatário está em consonância com o novel entendimento do Plenário firmado no julgamento do [Inq 937 QO](#). Nesse precedente, o Colegiado resolveu questão de ordem no sentido de fixar as seguintes teses: (i) o foro por prerrogativa de função aplica-se apenas aos crimes cometidos durante o exercício do cargo e relacionados às funções desempenhadas; e (ii) após o final da instrução processual, com a publicação do despacho de intimação para apresentação de alegações finais, a competência para processar e julgar ações penais não será mais afetada em razão de o agente público vir a ocupar outro cargo ou deixar o cargo que ocupava, qualquer que seja o motivo, com o entendimento de que essa nova linha interpretativa deve aplicar-se imediatamente aos processos em curso, ressalvados todos os atos praticados e decisões proferidas pelo STF e pelos demais juízos com base na jurisprudência anterior, conforme precedente firmado no [Inq 687 QO](#).

O relator asseverou que a pretensão do agravante foge aos parâmetros estabelecidos no Inq 937 QO para auferir a prorrogação da jurisdição do STF, haja vista que o avançar das apurações deflagradas no inquérito não detém, de modo algum, a potencialidade de interferir no declínio de competência realizado.

Reconheceu que, apesar da efetiva evolução das investigações, sob a supervisão do STF, não houve imputação criminal formalizada pelo titular da ação penal contra o agravante nem encerramento da instrução processual penal. Dessa forma, o marco temporal relativo à data de apresentação das razões finais não foi alcançado.

Em seguida, o ministro Gilmar Mendes pediu vista antecipada.

(1) RISTF: “Art. 317. Ressalvadas as exceções previstas neste Regimento, caberá agravo regimental, no prazo de cinco dias de decisão do Presidente do Tribunal, de Presidente de Turma ou do Relator, que causar prejuízo ao direito da parte. (...) § 4º O agravo regimental não terá efeito suspensivo. ”

[Pet 7716 AgR/DF, rel. Min. Edson Fachin, julgamento em 2.10.2018.](#) (Pet-7716)

## CLIPPING DA REPERCUSSÃO GERAL

**DJe de 1 a 5 de outubro de 2018**

**Repercussão geral em recurso extraordinário 1.132.478 – PA**  
**Relator: Min. Alexandre de Moraes**

Ementa: Processual Civil. Recurso extraordinário. Policial militar. Prestação de serviço no interior do estado. Adicional de interiorização. Incorporação. Matéria infraconstitucional. Ausência de repercussão geral.

1. A controvérsia relativa à incorporação do “adicional de interiorização” devido pela prestação de serviço público por policial militar no interior do Estado tem natureza infraconstitucional, e a ela se atribuem os efeitos da ausência de repercussão geral, nos termos do precedente fixado no RE 584.608, rel. Min. Ellen Gracie, Dje de 13/3/2009.
2. Ausência de repercussão geral da matéria, nos termos do art. 1.035 do CPC.

Decisão Publicada: 1

## INOVAÇÕES LEGISLATIVAS

**Lei nº 13.721, de 2.10.2018** - Altera o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para estabelecer que será dada prioridade à realização do exame de corpo de delito quando se tratar de crime que envolva violência doméstica e familiar contra mulher ou violência contra criança, adolescente, idoso ou pessoa com deficiência. Publicado no DOU em 3.10.2018, Seção 1, Edição nº 191, p. 1.

**Medida Provisória nº 854, de 3.10.2018** - Dispõe sobre a antecipação do pagamento dos honorários periciais nas ações em que o Instituto Nacional do Seguro Social seja parte e que tramitem nos Juizados Especiais Federais. Publicado no DOU em 4.10.2018, Seção 1, Edição nº 192, p. 1.

**Lei nº 13.724, de 4.10.2018** - Institui o Programa Bicicleta Brasil (PBB) para incentivar o uso da bicicleta visando à melhoria das condições de mobilidade urbana. Publicado no DOU em 5.10.2018, Seção 1, Edição nº 193, p. 3.

**Lei nº 13.725, de 4.10.2018** - Altera a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, que “dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)”, e revoga dispositivo da Lei nº 5.584, de 26 de junho de 1970, que “dispõe sobre normas de Direito Processual do Trabalho, altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho, disciplina a concessão e prestação de assistência judiciária na Justiça do Trabalho, e dá outras providências”. Publicado no DOU em 5.10.2018, Seção 1, Edição nº 193, p. 3-4.